

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Anu Maria Kütimaa

HALDUSORGANI VASTUOLULISE KÄITUMISE KEELD

Magistritöö

Juhendaja: PhD Carri Ginter

Tallinn 2012

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	4
1. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui avaliku õiguse põhimõte.....	7
1.1 Põhiseadusest on tuletatav haldusorgani vastuolulise käitumise keeld.....	7
1.1.1 Õigusriigi põhimõte.....	10
1.1.2 Õiguspärase ootuse põhimõte.....	12
1.2 Muud põhiseaduse normid, milles võib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld sisalduda	15
1.3 Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld haldusmenetluses	19
2. Keelu kohaldamise eeldused	24
2.1 Isikul on haldusorgani tegevusest tekkinud usaldus.....	31
2.2 Haldusorgani täpne ja spetsiifiline lubadus	33
2.2.1 Haldusakt	35
2.2.2 Toiming	41
2.2.3 Halduspraktika.....	45
2.3 Usalduse välistamine	47
2.3.1 Usaldusega mitteamvestamise alused	47
2.3.2 Avalikud huvid ja koormatud isiku huvid	51
3. Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasusgrupid	53
3.1 Varasema soodustava haldusakti kehtetuks tunnistamine	54
3.1.1 Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine	55
3.1.2 Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine.....	60
3.2 Haldusorgani tegevust usaldatakse isikute või isikute grupi poolt, kuid hiljem teeb haldusorgan otsuse, mis ei ole kooskõlas varasema tegevusega	70
Kokkuvõte	83

Ban on contradictory behaviour of the administrative body.....	88
Summary.....	88
Lühendid.....	95
Kasutatud materjalide loetelu	96
Kasutatud kirjandus	96
Kasutatud normatiivmaterjal	98
Kasutatud kohtupraktika.....	99
Euroopa Liidu kohtute ja Inglismaa kohtute lahendid	99
Riigikohtu lahendid	101
Tallinna Ringkonnakohtu lahendid	107
Tallinna Halduskohtu ja Tartu Halduskohtu lahendid.....	108

Sissejuhatus

Riigi ja kodaniku vahel on loodud eriline usaldussuhe, mis baseerub ühisel kokkuleppel — põhiseadusel. Tegemist on siseriiklike õigusaktide hierarhia eesotsas oleva üldaktiga, mis omab erilist kaalu. Põhiseadusesse on kirja pandud just need alusväärtused ja põhimõtted, mis on omased ja olulised selle vastuvõtnud ühiskonnale. Üheks PS¹ aluspõhimõtteks on õiglus, millele *expressis verbis* viitab selle preambula.

Seos õigluse põhimõtte ja haldusõiguse vahel avaldub haldusorgani vastuolulise käitumise temaatikas. Nimelt on õigusriigi põhimõtte üheks osaks õiguskindlus ning selle üheks alapõhimõtteks on õiguspärane ootus, mis keelab riigil olla kodanikele suunatud tegevuses „sõnamurdlik”. Riik ei saa funktsioneerida efektiivselt, kui kodanikel puudub usaldus tema tegevuse vastu. Sellise usalduse hoidmiseks tuleb riigil olla oma ülesannete sooritamisel hoolas ning austada kodaniku põhiõigusi ja -vabadusi.

Vastavalt HMS² § 2 lõikele 1 on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Käesolev töö puudutab üksikaktide andmist (nt eelhaldusaktid, lõplikud haldusotsused, haldussisesed haldusaktid) ning toimingute sooritamist (nt menetlustoimingud, haldusmenetlust lõpetavad toimingud). Puudub kahtlus, et õiguse üldpõhimõtete kohaldamine kaalutlusõiguses kergele ülesannete kilda ei kuulu. Seda enam, kui diskretsiooni teostamisel on sageli tegemist konkureerivate õiguspriiõigustega, mille vahel tuleb leida mõistlik tasakaal. Seetõttu on haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamine kaalutlusotsuste tegemisel problemaatiline, mida näitab ka kohtupraktika. Sellest tulenevalt on teema aktuaalne ning vajalik.

Eesti õiguskirjanduses ei ole haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu käsitletud, küll aga ei ole kohtupraktikas erandlikud need olukorrad, mil haldusorgan on isiku suhtes käitunud vastuoluliselt. Ometi ei ole nendest situatsioonidest tõusetunud kohtuvaidlustes siiski kõik päädinud vaidlustatud haldusorgani tegevuse õigusvastaseks ja kehtetuks tunnistamisega, vaid selline haldusorgani tegevus on olnud nii mõnelgi juhul lubatav. Sellest tulenevalt tekib küsimus, millal võib haldusväline isik heas usus tugineda haldusorgani tegevusele ilma, et ta hiljem läbi haldusorgani ebasoodsa tegevuse ei kannataks ebaõigluse all? Ehk teiste sõnadega,

¹ RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1.

² RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.

millal väärib isiku usaldus olukorra säilimise vastu kaitset haldusorgani vastassuunalise tegevuse eest? Eeltoodust lähtuvalt ongi käesoleva töö probleemipüstituseks, kas Eesti haldusõiguses eksisteerib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, kas see hõlmab enamat kui soodustavate haldusaktide tühistamine ning millised on selle põhimõtte kohaldamise kriteeriumid, milles nimetatud keeld kui põhimõte väljendub ning selgitada selle kohaldamise kriteeriume.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et avalikus õiguses eksisteerib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõte. Tegemist on põhimõttega, mis rakendub mitte üksnes läbi usalduse instituudi soodustavate lõplike haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, vaid kogu haldusorgani õiguslikke tagajärgi loova tegevuse hilisemal muutmisel haldusvälisele isikule ebasoodsas suunas.

Magistritöö esimene peatükk analüüsib haldusorgani vastuolulise käitumise keelu põhimõtet, selle kohta põhiseaduses ja haldusõiguses. Eesmärgiks on tuvastada haldusorgani vastuolulise käitumise keelu olemasolu (olemus). Seejuures on keskendutud õigusriigi, täpsemalt materiaalsoodustavale õigusriigi printsiibile ning selle alapõhimõtetele nagu õiguskindlus ja õiguspärane ootus. Samuti tuuakse sisse inimväärikus ja sotsiaalsoodustav õiguste põhimõte, kuivõrd Saksa õiguskirjanduses on usalduse kaitse põhimõte tuletatud muuhulgas ka nendest printsiipidest. Ühtlasi analüüsitakse usalduse kaitse instituuti ning selle tähtsust.

Teine peatükk käsitleb haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriume ning selgitab nende kohaldamist. Seejuures tuuakse paralleelsele nii Saksa, Inglise kui ka Euroopa Liidu haldusõigusega, kus vastav põhimõte on leidnud ka rakendumist läbi õiguspärase ootuse põhimõtte. Kolmas peatükk analüüsib haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasusgruppe.

Suuresti lähtub töö teoreetiline osa Inglise õigusteoreetikute ja Euroopa Liidu haldusõigusest. Seda kolmel põhjusel: 1) Euroopa Liidu haldusõigus mõjutab väga tugevasti Eesti haldusõigust; 2) kuigi nii Euroopa Liidu kui ka Inglise õigusesse on õiguspärase ootuse printsiip ülevõetud Saksa ja Prantsuse õigusest, on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et Saksa õiguses on nimetatud printsiip väga tugevasti välja arenenud, kuid nii mõnelgi juhul olnud vastuolus Euroopa Liidu õigusega; 3) õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et Inglise õigus ja Euroopa Liidu haldusõigus on kõndinud „käsikäes”, mis puudutab õiguspärase ootuse põhimõtet. Arvestades, et ka Eesti õiguses on õiguspärase ootuse põhimõte, millest tuleneb

haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, võetud üle ilma, et seda oleks piisava põhjalikkusega edasiarendatud, siis on asjakohane lähtuda Inglise õiguskirjandusest ja Euroopa Liidu haldusõigusest, arvestades sealjuures Eesti õigussüsteemi eripärasid.

Normatiivmaterjalina on piiratud enamasti Eesti õigusaktidega, eelkõige põhiseaduse ning haldusmenetluse seadusega. Õigusallikadena on kohtupraktika analüüsiks kasutatud peamiselt Eesti kohtute lahendeid (peamiselt Riigikohtu) ning Euroopa kohtute lahendeid.

Autor loodab, et töö aitab muuta nii haldusorganile oma ülesannete teostamise ja HMS-i rakendamine kergemaks/arusaadavamaks kui ka haldusvälisele isikule oma subjektiivsete õiguste kaitsmise lihtsamaks.

Autor avaldab siirast tänu õppejõud Carri Ginterile magistritöö juhendamisele pühendumuse ning asjakohaste ja professionaalsete märkuste eest. Autori tänuavaldused lähevad ka oma perele ja sõpradele pideva toetuse ning innustuse eest. Samuti tänab autor Tallinna Halduskohtu Tallinna kohtumaja kohtunikku Lea Kuuset mõistva ja toetava suhtumise eest.

1. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui avaliku õiguse põhimõte

Ühiskond on pidevas muutuses, mistõttu õiguslik regulatsioon, kui kokkulepitud käitumise kord, peab suutma nendele muutustele vastata. Seetõttu ei saa eeldada, et õigusakt, mis kunagi on vastu võetud, püsib muutumatuna igavesti. Siiski mitte üksnes üldaktide kaasajastamine ja korrigeerimine, vaid ka üksikaktide õigusjõu lõpetamine või muutmine on omane õigusriigile. Riigi efektiivseks toimimiseks on vajalik, et ka haldusorganil oleks võimalus kord väljendatud õiguslikult siduvat seisukohta hiljem muuta, st käituda vastupidiselt varasemaga. Samas ei tohi see toimuda meelevaldselt, põhjendamatult või õiguspõhimõtteid eirates, mistõttu eksisteerib olukordi, kus haldusorgani vastuoluline käitumine on keelatud.

1.1 Põhiseadusest on tuletatav haldusorgani vastuolulise käitumise keeld

„Põhiseadus on halduse ja haldusõiguse alus ja mõõdupuu ning sisaldab palju halduse jaoks otseselt või kaudselt olulisi regulatsioone”.³ See on üheks põhjuseks, miks haldusõigust on peetud konkretiseeritud konstitutsiooniõiguseks. Aga ka kui üheks konstitutsiooniõiguse haruks, kuivõrd haldusõigus tuleneb otseselt konstitutsioonilistest printsiipidest ning määratleb võimu tasakaalu riigi ja kodaniku vahel.⁴

Tingituna asjaolust, et PS-s ei sisaldu normi, mis *expressis verbis* sätestab haldusorgani vastuolulise käitumise keelu, tuleb leida põhiseaduse põhimõte, milles võiks selline keeld sisalduda või millest see tuletada. Õiguse üldpõhimõtted on olulised oma funktsiooni tõttu õigusaktide õiguspärasuse ja kehtivuse hindamise kriteeriumidena ning kohtuliku õigusloome alusena, aga ka kohtupraktikas lünkade täitjana ja tõlgendamise abivahendina.⁵

Eesti õiguskirjanduses ei ole konsensust, millised on Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted, vaid esineb arvamuste paljusid. Näiteks on Alexy⁶ nimetanud seitset aluspõhimõtet inimväärikus,

³ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 41.

⁴ Forsyth, C., Wade, W. Administrative Law. 7th. ed. Oxford: Clarendon Press 1995, lk 6.

⁵ EK 8.09.2011, C-282/10, *Maribel Dominguez*, kohtujurist V. Trstenjaki ettepanek, p 93.

⁶ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 71.

vabadus, võrdsus, õigusriik, demokraatia, sotsiaaliik, Eesti identiteet. Annus⁷ on toonud välja demokraatia, parlamentaarse riigikorra, õigusriikluse, sotsiaaliikluse, rahvusriikluse ning muud printsiibid: vabariik, unitaariik, põhiõiguste kaitse. Lõhmus⁸ on loetlenud õiguspärase ootuse, õiguskindluse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja legaalsuse põhimõtted. Samas on Ernits⁹ asunud seisukohale, et „[j]ust Riigikohtu kataloog on praeguses Eesti õiguskorras vundament, mis tuleb põhiseaduse aluspõhimõtteid puudutava dogmaatika aluseks võtta”. Sellest tulenevalt tekib küsimus, millisest kataloogist lähtuda.

Kohtujurist Trstenjak on selgitanud, et Euroopa Kohus on loobunud õiguse üldpõhimõtteid täpsemalt liigitamast, et säilitada paindlikkus üleskerkivate küsimuste paremaks lahendamiseks ning seda ilmselt põhjusel, et „ühenduse õiguskord on arenev õiguskord, milles leidub paratamatult lünki ja tõlgendamisvõimalusi, kuna see on avatud suuremale integratsioonile”.¹⁰ Seetõttu ei olegi mõistlik püüda rangelt katalogiseerida põhiseaduse aluspõhimõtteid, vaid oluline on silmaspidada õiguskorra arengut. Nagu ka Ernits on rõhutanud, siis jääb põhiseaduse aluspõhimõtete kataloog avatuks ning sõltub alati ümbritsevast tegelikkusest.¹¹ Seda toetab ka Dworkin'i lähenemine, mille kohaselt võib printsiibi suhteline kaalukus aja jooksul muutuda paralleelselt ühiskonna arenguga ning sellisel juhul muutub ka antud printsiibi rakendamine.¹² Küll aga on aluspõhimõtetel kui määratlemata õigusmõistetel määrav osa „nii põhiseadusest arusaamisel kui ka Eesti põhiseadusliku korra ja Euroopa Liidu õiguse vahekorra hindamisel tervikuna”.¹³

Usalduse instituut

Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld viitab halduse seotusele isiku usaldusega haldusorgani varasema tegevuse vastu. Isiku usalduse kaitset seotakse inimväärikuse austamisega.¹⁴ See aga on seotud õigusriigi ideega, mistõttu läbi haldusorgani vastuolulise käitumise keelu realiseerub praktikas materiaalne õigusriigi põhimõte.

⁷ T. Annus. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn: Juura 2006, lk 46.

⁸ U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs. – Riigikogu Toimetised 2000/1, lk 78-79.

⁹ M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011/24, lk 102.

¹⁰ EK 8.09.2011, C-282/10, *Maribel Dominguez*, kohtujurist V. Trstenjaki ettepanek, p 93.

¹¹ Ernits 2011, lk 103.

¹² P. Jõgi. Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias. Tallinn: Juura 1997, lk 70.

¹³ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – *Juridica* 2011/I, lk 7.

¹⁴ D. Barak-Erez. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between Reliance and Expectation Interests. – *European Public Law* 2005/11, lk 587-588.

Usalduse kaitsmisel on lihtne idee – seadus peaks kaitsma usaldust, mis peitub haldusorgani lubaduses. „Hea valitsus sõltub usaldusest valitsetava ja valitseja vahel.”¹⁵ Samas ei kaitse õiguspärase ootuse printsiip mitte igasugust usaldust, mis on tõusetunud haldusorgani lubadusest, vaid üksnes spetsiifilist usaldust.¹⁶ Selle seisukohaga nõustub ka Forsyth..¹⁷ Põhjendus on lihtne – eesmärgiks ei ole usalduse kui sellise tugevdamine riigi tegevuse vastu, vaid luua isikutele õiguskaitsevahend nendes üksikjuhtumites, kus muul moel ei ole võimalik oma õigusi kaitsta.¹⁸

Selle kaitsmist seostatakse eelkõige õigusriigi põhimõttega, aga ka hea haldustava ning õiglusega¹⁹; samuti võimu kuritarvitamise keeluga²⁰ ning sotsiaalse riigi põhimõttega.²¹ Eesti õiguskirjanduses on viidatud ka eraldiseisvale usalduskaitse põhimõttele, kui õiguskindlusest tulenevale põhimõttele ning usalduskaitse põhimõtte alapõhimõtte on õiguspärase ootuse põhimõtte.²² Sellega ei saa nõustuda, kuivõrd õiguspärane ootus hõlmab endas usalduse kaitset. Ühtlasi ei selgu ka õiguskirjandusest, mille poolest usalduse kaitse põhimõtte võiks õiguspärase ootuse põhimõttest erineda. Kuigi Riigikohus on oma praktikas²³ kasutanud eraldiseisvalt usalduse kaitse põhimõtet, ei ole siiski võimalik nendest lahenditest teha järeldust, et tegemist on õiguspärase ootuse põhimõttest erineva põhimõttega.

Näiteks on Riigikohus märkinud, et „kui õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamist või kompenseerimist on taotlenud teine isik, tuleb Omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 15 lg. 4 ja ORAS § 7 lg. 4 alusel esitatud avalduse läbivaatamisel arvestada ka õiguskindluse ja usalduse kaitse printsiipe.”²⁴ Märgitud kohtuasjas on Riigikohus viidanud küll usalduse kaitse printsiibile, kuid ei ole selgitanud selle olemust. Arvestades kaasuse asjaolusid, on ilmselt peetud silmas õiguspärase ootuse põhimõtet, mille kohaselt tuleb isikul tekkinud õiguspärasest ootust ning usaldust haldusorgani õiguslikult siduvast tegevusest haldusorganil austada ning seadusel kaitsta.

¹⁵ C. Forsyth. Legitimate Expectations Revisited. ALBA/BEG PAPER. – ALBA Summer Conference. 29.05.2011, lk 2. Arvutivõrgus: <http://www.adminlaw.org.uk/library/publications.php> (19.04.2012).

¹⁶ P. Reynolds. Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials. – Public Law 2011, Apr, lk 343.

¹⁷ Forsyth 2011, lk 3.

¹⁸ Reynolds 2011, lk 343-344.

¹⁹ P. Craig. EU Administrative Law. Academy of European Law, European University Institute. Oxford: Oxford University Press 2006, lk 612-613.

²⁰ Reynolds 2011, lk 313.

²¹ Maurer 2004, lk 188.

²² M. Ernits. PõhiS § 10/3.4.3.2. – E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

²³ RKHKo 3-3-1-13-00; RKPJKo 3-4-1-14-09, p 6.

²⁴ RKHKo 3-3-1-13-00, p 2.

Sarnaselt eeltoodule on usalduse kaitse printsiipi nimetatud ka haldusasjale nr 3-3-1-29-00 lisatud eriarvamuses, kus selgitatakse, et „kaebuse eelmenetluses, asja arutamisel ja otsustamisel peab kohus pöörama tähelepanu Põhiseaduse §-dest 10, 12 ja 32 tulenevatele õiguskindluse, õiguspärase ootuse, usalduse kaitse ning omandi puutumatuse ja kaitse põhimõtetele”.²⁵ Küsimus puudutas kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmist halduskohtumenetluses. Ka sellest lahendist ei selgu usalduse kaitse erinevus õiguspärase ootuse põhimõttest. Kuigi Riigikohus on selgitanud, et usalduse kaitse on oluline õiguslik põhimõte, millega haldusorgan peab arvestama, ei ava see usalduse kaitse põhimõtte sisu. Eeltoodust nähtub, et usalduskaitse põhimõtet on kasutatud õiguspärase ootuse põhimõtte sünonüümina, mitte eraldiseisva põhimõtena.

Ülaltoodust tulenevalt pooldab käesoleva töö autor Annuse²⁶ lähenemist, et õiguspärase ootuse põhimõte ja usalduse kaitse põhimõte on sünonüümid. Segadus võib olla tingitud nt asjaolust, et saksakeelne väljend *Vertrauensschutz* tähendab otsetõlkes usalduse kaitset, kuid õiguskirjanduses on peetud selle kohaseks vasteks siiski õiguspärase ootuse põhimõtet.²⁷

Eeltoodust tulenevalt analüüsitakse esmalt õigusriigi põhimõtet ning selle liigipõhimõtetena õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid, kui aluseid haldusorgani vastuolulise käitumise keelule. Seejärel uuritakse muid põhiseaduse norme, millega võib haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu siduda.

1.1.1 Õigusriigi põhimõte

Õigusriik sisaldab endas nii seaduslikkuse e normatiivsuse põhimõtet kui ka aksioloogilist e väärtuselist mõõdet, sh inimõiguste ja vabaduste ülimuslikkust, õigluse, inimväärikuse ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide ning õiguse üldpõhimõtete arvestamist.²⁸ Sellest tulenevalt saab eristada formaalset õigusriiki ja materiaalsel õigusriiki, kus viimatinimetatu hõlmab endas vähemalt minimaalses ulatuses õigluse ideed, sh võrdse kohtlemise ning õiguspärasuse ootuse põhimõtteid ja eeldab väärtustepõhist õiguspõhjustamist.²⁹ Craig'i hinnangul on õigusriigi printsiibi põhiline tõekspidamine asjaolu, et inimesed peavad

²⁵ RKHK 3-3-1-29-00 kohtuniku H. Salmann eriarvamus.

²⁶ Annus 2006, lk 46 jj.

²⁷ G. Nolte. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. – The Modern Law Review 1994/57, lk 201.

²⁸ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 99.

²⁹ Nolte 1994, lk 201.

saama planeerida oma elu, olles eelnevalt teadlikud tegevusega kaasnevatest õiguslikest tagajärgedest.³⁰ Kui formaalne õigusriigi põhimõte kaitseb isiku ootusi ainult väga piiratud ulatuses, – üksnes õiguspäraste haldusaktide puhul, kui isikul oli tekkinud õiguspärane ootus – siis materiaalne õigusriigi põhimõte kaitseb õiguspärast ootust ka õigusvastaste haldusaktide puhul.³¹ Kuivõrd aga materiaalne õigusriigi põhimõte on liiga suure üldistusastmega, et tuletada sellest haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, siis tuleb analüüsida lähemalt õigusriigi alapõhimõtteid.

Õiguskindluse põhimõte

Õigusriik on keerulise struktuuriga aluspõhimõte, mille sisu üheks osaks on õiguskindlus.³² Viimati nimetatud põhimõte nõuab, et isikul on võimalus riigi käitumist (sh haldusmenetluses) teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.³³ Nagu Riigikohus on märkinud peab õiguskindluse printsiip kõige üldisemalt looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes.³⁴ Kui tagantjärgi kohaldatakse meetmeid, mille õiguslik jõud puudus tegelike sündmuste toimimise ajal, siis saab rikutud õigusriigi keskne idee.³⁵

Õiguskindluse põhimõte ei ole tundmatu ka Euroopa Liidu õiguses, kus seda on nimetatud üheks õiguse üldpõhimõtteks.³⁶ Euroopa Kohus on järjepidevalt oma praktikas märkinud, et õiguskindluse nõude täitmise seisukohast on eriti tähtis, et isikute õiguslik olukord oleks selge ja täpne, mis võimaldab neil mõista oma õiguste täpset ulatust ja vajaduse korral nendele õigustele siseriiklikus kohtus tugineda.³⁷ Tegemist on fundamentaalse põhimõttega konstitutsiooni õiguse süsteemides; kui seda ei eksisteeri selle kõige primaarsemas vormis – riigivõim mitte üksnes ei anna seadusi, vaid on ka nendega seotud – siis ei saa olla juttu konstitutsiooniõigusest.³⁸

³⁰ Craig 2006, lk 607.

³¹ Nolte 1994, lk 203.

³² M. Ernits (koost). PõhiS § 10/3.4.

³³ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 159.

³⁴ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

³⁵ Craig 2006, lk 608.

³⁶ EKo 11.06.2009, C-300/07, *Hans & Christophorus Oymanns GbR vs. AOK Rheinland/Hamburg*, p 45; RKHKo 3-3-1-57-10, p19.

³⁷ EKo 23.05.1985, 29/84, *komisjon vs. Saksamaa*, p 23; EKo 09.04.1987, 363/85, *komisjon vs. Itaalia*, p 7; EKo 30.05.1991, C-59/89, *komisjon vs. Saksamaa*, p 18; EKo 19.09.1996, C-236/95, *komisjon vs. Kreeka*, p 13; EKo 24.07.2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH vs. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, p 59.

³⁸ T. C. Hartley. *The Foundations of European Union Law*. 7th. ed. Oxford: Oxford University Press 2010, lk 349.

Õiguskindluse printsiip on täis paradokse, kuivõrd see nõuab kindlust, samas igale õiguskorrale on omane ebakindlus.³⁹ Vaadates haldusorgani tegevuse aspektist, siis eriti tõusetub mainitud paradoks üksikaktide andmisel, sh nende kehtetuks tunnistamisel ja muutmisel. Kui õiguskindlus puudutab objektiivsete reeglite kohaldamist, siis õiguspärane ootus nõuab palju põhjalikumat uurimist subjektiivsetest lubadustest ja individuaalsetest õigussuhetest, mida ei saa õigustada pelgalt õiguskindlusega.⁴⁰

1.1.2 Õiguspärase ootuse põhimõte

Demokraatliku õigusriigi põhimõtete hulka kuulub õiguspärase ootuse põhimõte, mille kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.⁴¹ Õiguspärase ootuse põhimõte on väga spetsiifiline ja kitsas ning nimetatud doktriin sekkub üksnes juhul, kui isiku huvid on „kristalliseerunud kaitstavateks õigusteks läbi haldusorgani tegevuse”.⁴²

Saksa õiguses tähendab õiguspärase ootuse põhimõte, et igaüks, kes usaldab avaliku halduse otsuste seaduslikkust, peab olema kaitstud.⁴³ Ka Prantsuse õiguses on nimetatud printsiip tunnustatud. Kohtupraktikas on sellele viidatud nt Conseil d’Etat 03.11.1922 lahendis *Cachet*, mis puudutas hüvitiste maksmise otsuse hilisemalt kehtetuks tunnistamise keelamist, kuigi esialgse haldusakti tühistanud haldusorgani (ministri) hinnangul oli tegemist õigusvastase haldusaktiga. Samuti on õiguspärase ootuse põhimõtet tunnustatud Tribunal Administratif 08.12.1994 lahendis (*Enterprise Transports Freymuth, TA, Strasbourg* [1995] PL 657), mis puudutas seadusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitset.⁴⁴ Ka Euroopa Liidu õiguses ei ole nimetatud printsiip tundmatu, vaid on Liidu õiguskorra osa.⁴⁵

³⁹ Gestel, R., Dijck, G. Better regulation through experimental legislation. – European Public Law 2011/17, lk 550.

⁴⁰ Reynolds 2011, lk 340.

⁴¹ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 13; TlnRnKo 3-10-2540, p 16.

⁴² Reynolds 2011, lk 334.

⁴³ M. Schröder. Administrative Law in Germany. – Seerden, R., Stroink, F. (toim). Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A comparative analysis. Groningen: Intersentia 2002, lk 119.

⁴⁴ Brown, L., N., Bell, J., S. French Administrative Law. 5th ed. Oxford: Clarendon Press 1998, lk 235.

⁴⁵ EKo 26.04.1988, 316/86, *Hauptzollamet Hamburg-Jonas vs. Firma P. Krücken*, p 22; EKo 11.07.2002, C-62/00, *Marks & Spencer vs. Commissioners of Customs & Excise*, p 44; EK 13.10.2011, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias jt*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 103.

Õiguspärase ootuse eesmärk on kindlustada isiklik autonoomia viisil, et kõik inimesed saavad teha otsuseid seoses nende tulevikuga. See omakorda nõuab, et reeglid oleksid avalikkusele kättesaadavad, usaldusväärsed ja ettenähtavad.⁴⁶

Õiguspärase ootuse mõiste

Kõige lihtsamalt öeldes tähendavad ootused isiku uskumust tulevikus asetleidvate sündmuste toimumisse, mistõttu isiku ootused mõjutavad tema käitumist.⁴⁷ Ootus on uskumus, et sündmus X leiab aset, kuid selline ootus ei rajane mõistlikul hulgal informatsiooni loogilisel analüüsil.⁴⁸ Samuti kuuluvad siia alla isiku huvid mingi hüve vastu või pelk lootus mingi soodustuse saamiseks jne. Aga nagu Riigikohus on märkinud, siis üksnes lootus soodustava haldusakti kehtimajäämise suhtes ei pruugi olla piisav argument.⁴⁹

Ootusest aste edasi on majandusüksuse mõistlik ennustus, mis tähendab majanduslikul analüüsil põhinevat ennustust, et sündmus X leiab aset.⁵⁰ Sellest saab tuletada ka „mõistliku isiku” termini, mida kohtupraktikas kasutatakse. Riigikohus on juriidilise isiku käitumise sidunud hoolsuskohustuse järgimisega ning selgitanud, et äris mõistlikult käituvale isikule pidi olema teada, et tegemist pole tegeliku müüjaga, kui puuduvad küll otsesed tõendid, kuid kaudsed tõendid ja asjaolud kogumis näitavad seda veenvalt.⁵¹ Samuti on Riigikohtu praktikas kasutatud väljendit „keskmine tähelepanelik isik”, selgitamaks õigusselguse põhimõtet. Riigikohus märkis, et „[i]siku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.”⁵²

Euroopa Kohus on kasutanud mõistet „hoolikas ettevõtja”.⁵³ Näiteks on Üldkohus märkinud, et „[h]oolikas ettevõtja peab suutma tavaliselt kindlaks teha, kas kõnealust menetlust on

⁴⁶ P. Popelier. Legitimate expectations and the law-maker in the case law of the European Court of Human Rights. – European Human Rights Law Review 2006/1, lk 10.

⁴⁷ Chamlee-Wright, E., L., Storr, V., H. Expectations of Government’s Response to Disaster. – Public Choice 2010/144, lk 256.

⁴⁸ Sharpston 1990, lk 104.

⁴⁹ RKHKo 3-3-1-48-06, p 11.

⁵⁰ Sharpston 1990, lk 104.

⁵¹ RKHKo 3-3-1-60-11, p 28.

⁵² RKHKm 3-3-1-85-10.

⁵³ EÜKo 22.12.2010, C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH vs. Landeshauptmann von Wien*, p 37; EÜKo 16.06.2011, T-199/08, *Ziegler SA vs. komisjon*, p 158; EÜKm 28.02.2012, T-153/10, *Schneider España de Informática SA vs. komisjon*, p 54.

järgitud, isegi kui asjaomane liikmesriik vastutab abi andmise otsuse ebaseaduslikkuse eest sellisel määral, et abi andmise otsuse tühistamine oleks vastuolus hea usu põhimõttega.”⁵⁴ Lisaks on kohus selgitanud, et „hoolikas ettevõtja, kes on tutvunud Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud klassifitseerimismäärusega, ei või piirduda sellega, et jätkab oma toodete importi teatava kombineeritud nomenklatuuri koodi all ainuüksi seetõttu, et toll on seda klassifikatsiooni aktsepteerinud. Niisuguse hooletuse lubamine julgustaks ettevõtjaid tolli viga enda huvides ära kasutama. Tolli viga, mida juba võeti käesolevas asjas eriolukorra olemasolu hindamisel arvesse, ei vabasta ettevõtjat põhimõtteliselt tema enese hooletuse tagajärgedest.”⁵⁵ Eeltoodust tulenevalt ei ole isiku ootus käsitletav õiguspärase ootusena haldusorgani käitumise keelu rakendamise kaalumiseks, kui isik on mõistlikkuse piires eeldada võivat hoolsuskohustust tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud.

Õiguslikus mõttes on ootused korrelatsioonis subjektiivsete õigustega.⁵⁶ See tähendab, et ootus tuleneb vastavast subjektiivsest õigusest. Kui haldusvälisele isikule ei tule üksikaktist või üldaktist (läbi haldusorgani toimingu) subjektiivset avalikku õigust millelegi, siis ei saa tal olla ka õiguspärast ootust soodustuse või hüve saamiseks või selle jätkuvaks kasutamiseks.

Sharpston toob välja, et Euroopa õigusruumis tegutseva majandusüksuse seisukohalt on õiguspärase ootusega tegemist juhul, kui see nõue on tuletatud teatud majandusliku ennustuse vormist, millele tuginevalt majandusüksus uskus, et selline tema kohtlemine halduse poolt on seaduslik Euroopa õiguse kontekstis.⁵⁷

Üksnes õiguspärane ootus ülalmärgitud tähenduses annab isikule õigusliku positsiooni seada kahtluse alla haldusorgani vastuolulise käitumise lubatavus. Moraalne, lubaduse iseloomuga kohustus, mis on vajalik eeldus õiguslikule lubadusele, võib üksnes siis olla aluseks vastavasisulise nõude esitamiseks, kui selline toiming on olnud selge. Selles mõttes on selge ja ühemõtteline toiming kui „värav õiguspärase ootuse nõudele”.⁵⁸

Tulenevalt õiguspärase ootuse kaitsega kaasnevast tulemusest haldusvälisele isikule, saab eristada materiaalselt õiguspärast ootust ning protsessuaalset e menetluslikku õiguspärast

⁵⁴ EÜKo 12.09.2007, T-239/04, *Itaalia ja Brandt Italia vs. komisjon*, p 154; EÜKo 15.06.2010, T-177/07, *Mediaset SpA vs. komisjon*, p 173.

⁵⁵ EKo 20.11.2008, C-38/07 P, *Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading BV vs. komisjon*, p-d 40, 42, 43, 46, 53, 54, 64 ja 65.

⁵⁶ L. Baccelli. The Logical Foundation of Fundamental Rights and their Universality. – Res Publica 2011/17, lk 371.

⁵⁷ Sharpston 1990, lk 104.

⁵⁸ Watson 2010, lk 641-644.

ootust. Materiaalõigusliku õiguspärase ootuse tulemuseks võib olla haldusorgani disreksiooni täielik keelamine selle konkreetse üksikjuhtumi otsustamisel ning isikule tagatakse talle varasemalt lubatud soodustus või hüve. Teisel juhul on aga tegemist menetlusliku õiguspärase ootusega, kus tulemuseks on menetlusõiguse omistamine haldusvälisele isikule, küll aga mitte haldusorgani diskretsiooni piiramine sisulise otsuse tegemisel.

Haldusorgani õiguslikult siduv tegevus väljendab ametiasutuse lubadust konkreetse haldusvälise isiku suhtes tulevikus vastavalt käituda. Selline lubadus annab isikule põhjendatud aluse eeldada vastavast lubadusest kinnipidamist. Uskudes haldusorgani kirjalikku lubadusse, usaldab isik haldusorganit ning kujundab selle järgi oma käitumise. Sellega tekib isikul õiguspärane ootus talle lubatud subjektiivse avaliku õiguse saamiseks või jätkuvaks nautimiseks. Siiski ei saa ükski põhimõte olla absoluutne, mistõttu ka õiguspärane ootus ei saa absoluutselt välistada haldusorgani diskretsiooni või veelgi enam, keelata täitmast oma seaduslikke ülesandeid.

Kuivõrd õiguspärase ootuse põhimõte kohaldub konkreetse juhtumi õigussuhetes riigi ja kodaniku vahel ning eeldab, et haldusorgani tegevusega on loodud isikule õiguspärane ootus, siis on just õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõtteks haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamine tõusetub olukorras, mil haldusorgan soovib muuta oma varasemalt väljendatud õiguslikke tagajärgi loovat seisukohta. Seega soovib käituda vastupidiselt varasemaga ning just ebasoodsas suunas haldusvälisele isikule. On ilmne, et kui isiku õiguslik ootus on kaitsmist väärt, siis üldjuhul on haldusorgani vastuoluline käitumine keelatud. Seega võib öelda, et isiku õigusele tekkinud ootuse (usalduse) kaitseks vastab haldusorgani kohustus järgida vastuolulise käitumise keeldu.

1.2 Muud põhiseaduse normid, milles võib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld sisalduda

Võimu kuritarvitamise keeld

Maruste on toonud PS §-i 13 selgituseks, et õiguspärane ootus nõuab, et avalik võim kasutaks oma volitusi ja pädevust teatud aja selliselt, et õiguspäraselt loodud situatsioonid ja suhted ei saaks kahjustatud viisil, mida mõistlik inimene ei saaks ette näha.⁵⁹ Riigikohus on asunud

⁵⁹ Maruste 2004, lk 291.

seisukohale, et õigusselguse põhimõte kujutab endast PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut.⁶⁰ Võimu kuritarvitamine ei eelda haldusorgani tahtlust, vaid kuritarvitamisega on tegemist ka juhul, kui valitsusasutused võivad valesti mõista oma õiguslikku positsiooni, sest kohaldatav õigus võib nii mõnelgi juhul olla keeruline ja ebamäärane.⁶¹ Eeltoodust lähtuvalt võiks kaaluda haldusorgani vastuolulise käitumise keelu allikana ka PS § 13 lõiget 2 kui võimu kuritarvitamise keelu alapõhimõtet.

Ka Inglise kohtud on käsitlenud õiguspärase ootuse põhimõtet kui võimu kuritarvitamise kontseptsiooni eraldiseisvat rakendamist.⁶² Samas aga on selles nähtud kahte probleemi: 1) võimu kuritarvitamise keelu kõrge abstraktsuse aste ei võimalda selgelt piiritleda doktriini mõjuala ning 2) nimetatud põhimõte ei paku praktilist juhist, millal on tegemist õiguspärase ootuse juhtumiga.⁶³ Seega võib öelda, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld sarnaneb võimu kuritarvitamise keeluga mõningal määral, kuivõrd mõlemad kaitsevad haldusvälist isikut haldusorgani õigusvastase käitumise eest. Samas aga on haldusorgani vastuolulise käitumise keeld palju laiem mõjualaga, kui võimu kuritarvitamine, sest hõlmab ka olukordi, mil haldusorgani tegevus ei ole õigusvastane. Lisaks viitab PS § 13 seaduse tagasiulatuva mõju keelule, mis aga tuleneb õiguskindluse põhimõttest. Eeltoodust tulenevalt ei piisa PS § 13 lg-st 2 selgitamiseks haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu.

Sotsiaalliigi põhimõte

Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et õiguspärase ootuse põhimõtet nähakse mõningatel juhtudel ka kui sotsiaalliigi üldist põhimõtet.⁶⁴ Tegemist on PS §-st 10 tuleneva põhimõttega, mis realiseerub läbi sotsiaalsete põhiõiguste – isikul on õigus millelegi, mida ta olukorras, kus tal ainult oleks olemas piisavalt rahalisi vahendeid ja kui turul oleks olemas küllaldane pakkumine, võiks saada ka eraisikutelt.⁶⁵

Samas märgib Maurer, et õiguspärase ootuse kaitse põhjendus on vaieldav, nt osutatakse sotsiaalliigi põhimõttele ka üha enam otse isikute põhiõigustele.⁶⁶ Üks on aga kindel – õiguspärase ootuse rakendamisel on kandev osa õiguskindlusel. Arvestades, et õiguskindlust

⁶⁰ RKPJKo 3-4-1-33-05, p 21.

⁶¹ Forsyth/Wade 1995, lk 5.

⁶² R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan. Court of Appeal (Civil Division), 16.07.1999. [2001] Q.B. 213, p 71.

⁶³ Reynolds 2011, lk 332.

⁶⁴ H. P. Bull. Allgemeines Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch. Heidelberg: Müller 2000, lk-d 116, 273.

⁶⁵ Alexy 2001, lk 60.

⁶⁶ Maurer 2004, lk 188.

ja sellest tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet on eelnevalt juba käsitletud, puudub siinkohal vajadus hakata lahkama sotsiaalse riigi põhimõtet, kui alust õiguspärasele ootusele. Siiski võib märkida, et arvestades sotsiaalse riigi põhimõtte olemust, on ilmselt kasutatud Saksa õigusteoreetilises kirjanduses viiteid nimetatud põhimõttele seoses küsimustega, kus vaatluse all on sotsiaalsed põhiõigused või põhiõigused riigi positiivsele käitumisele. Kuivõrd käesolev töö ei analüüsi haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu põhiõiguste kataloogi põhiseadusele, siis ei anna sotsiaalse riigi põhimõtte lisaväärtust.

Õiglus ja hea halduse tava

Õigluse idee on *expressis verbis* ära toodud põhiseaduse preambulas, mida võrdlevas konstitutsiooniõiguses on formaalses mõttes peetud konstitutsiooni sissejuhatuseks, kuid sisulises mõttes kajastab preambula konstitutsiooni kehtestamise ajalugu üheltpoolt ning rahva põhiprintsiipe ja väärtusi teiselt poolt.⁶⁷ Seetõttu on õigluse põhimõtte üks väärtustest, mis kajastub ka haldusorgani vastuolulise käitumise keelus. Puudub kahtlus, et kui haldusorganil oleks piiramatu vabadus oma varasemaid seisukohti ümbervaadata ilma seejuures arvestamata haldusvälise isiku õiguspärase ootusega, viiks see ebaõiglase tulemuseni. Seda juba ainuüksi oluliste menetlusreeglite rikkumise tõttu. Nimelt mistahes inimtegevuse tulemusena õiglaseks või õiglusetuks tunnistamine sõltub sellest, kuivõrd ausameelse menetluse tulemina on lõppotsuseni jõutud.⁶⁸ Isiku kohtlemine pelgalt objektina, tooks kaasa tagasimineku formaalse õigusriigi printsiibi juurde, mil jäetaks arvestamata inimväärikuse ning põhiõiguste ja –vabadustega. See aga ei oleks kooskõlas Euroopa õigusraumaga üldiste õiguspõhimõtetega.

Preambulal on mitmeid funktsioone, nagu hariduslik eesmärk või selgitav, aga ka õiguslik staatus.⁶⁹ Seetõttu ei ole preambula „põhiseaduse jaoks mitte ripats, lihvitud sõnastusega kaunistus, vaid kogu põhiseadust integreeriv tuumik, regulatiivne tuumik”.⁷⁰ Selle kinnituseks on Riigikohtu praktika, kus on otseselt põhiseaduse preambulale ka viidatud. „Keeletsensuse kooskõla Põhiseadusega tuleneb Põhiseaduse preambulast, mille kohaselt on Eesti Vabariigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilitamise tagamine läbi aegade. Kuna eesti keel on eesti rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri

⁶⁷ L. Orgad. The preamble in constitutional interpretation. – International Journal of Constitutional Law 2010/8, lk 715-716.

⁶⁸ J. Rawls. Õiglus kui ausameelsus. – Jüri Lipping (koost ja toim). Kaasaegne poliitiline filosoofia. Valik esseid. Tartu: EYS Veljesto Kirjastus.

⁶⁹ Orgad 2010, lk 722.

⁷⁰ R. Nartiss. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 2011/I, lk 8.

säilimine võimalik, siis on eesti keele kasutust tagava valimistsensuse sätestamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega põhiseaduslikult õigustatud.”⁷¹ Seega ei ole põhiseaduse preambula pelgalt sissejuhatav peatükk, vaid väärika õigusliku staatusega põhiseaduse osa, mis sisaldab Eesti õigussüsteemi aluspõhimõtteid. Seda seisukohta kinnitab ka Alexy, märkides, et Eesti põhiseadusel on oma väärtus ja iseseisev väärikus.⁷² „Põhiseaduse preambul – see on põhiseaduse ideeline vundament.”⁷³

Õigluse idee olemasolule haldusmenetluses on ka Riigikohus oma praktikas viidanud. Nimelt rõhutab Riigikohus, et haldusmenetlus peab olema õiglane ja õiglane menetlus peab viima õiglasele tulemusele.⁷⁴ Näiteks eeldab hea halduse põhimõte, et isikule antakse mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigu kohta ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet.⁷⁵ Riigikohus on sidunud õiglase menetluse hea halduse põhimõttega.⁷⁶

Samuti on Riigikohus viidanud heale haldusele seoses õiguspärase ootusega märkides, et „olukord, kus haldusorgan kallutab isikuid käituma viisil, mis ei ole kooskõlas seadusega, on vastuolus hea haldustavaga. Hea haldustavaga on vastuolus ka see, kui haldusorgan hoiab isikuid teadmises, et ta kavatseb haldusmenetluse lõpptulemusena langetada otsuse, mis on isikute soovidele vastav, kuid langetab hoopis otsuse, mis ei vasta isikute tahtele. Selline tegevus võib rikkuda ka isikute õiguspärast ootust.”⁷⁷

Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁷⁸, mis muutus Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal EL-i õiguse siduvaks osaks, sätestab õiguse heale haldusele art-s 41. Harta seab keskele kohale ühised väärtused, demokraatlikud põhimõtted, õigusriigi printsiibi, üksikisiku ja tema tegevuse õigusliku kaitse.⁷⁹ Õigust heale haldusele on nimetatud fundamentaalseks õiguseks oodata teatud standardile vastavat käitumist avalikult võimult – käitumist, mis baseerub

⁷¹ RKPJKo 3-4-1-7-98, p III.

⁷² Alexy 2001, lk 72.

⁷³ Narits 2011, lk 9.

⁷⁴ RKHKo 3-3-1-102-06, p 19.

⁷⁵ RKHKo 3-3-1-33-04, p 16.

⁷⁶ RKHKo 3-3-1-102-06, p 23.

⁷⁷ RKHKo 3-3-1-17-02, p 18.

⁷⁸ ELT C 83, 30.03.2010, lk 389-403.

⁷⁹ J. Laffranque. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng? – Riigikogu Toimetised 2001/3, lk 228.

õigusriigil.⁸⁰ Seega on ka haldusorgani vastuolulise käitumise keeld osa hea halduse põhimõttest.

Samas ei anna hea halduse põhimõte mitte mingisugust juhust, millal peaks õiguspärase ootuse põhimõtet kohaldama ja mis selle mõju peaks olema.⁸¹ Ilmselt seda põhjusel, et tegu on kogumiga õigustest ja kohustustest.⁸² Isiku usalduse haldusesse, et viimane täidab oma ülesandeid õiglaselt, kohaldades hea halduse põhimõtet, ei anna vajalikku selgust, kuidas haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu kohaldada. Seetõttu tuvastamaks haldusorgani vastuolulise käitumise keelu olemust, ei piisa hea halduse põhimõttest, mistõttu analüüsitakse järgnevalt haldusmenetluse põhimõtteid.

1.3 Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld haldusmenetluses

Seadusandja on haldusorganile pannud mitmed erinevad funktsioonid – seda nii suhetes kodanikuga (väline aspekt) kui ka haldusorganisiseselt ehk suhetes teiste avaliku võimu kandjatega (sisene aspekt). Haldusorgani tegevuste loetelu haldusmenetluse raames on antud HMS § 2 lõikes 1, mille kohaselt on sellisteks tegevustest määruse või haldusakti andmine, toimingu sooritamine või halduslepingu sõlmimine.

Avalikku haldust materiaalõiguslikus tähenduses võib liigitada väga mitmete erinevate kriteeriumite järgi. Näiteks halduse objekti, haldusvahendite õigusliku toime kodanikule, halduse õigusliku vormi, avaliku halduse seotuse seadustega, halduse ülesannete ja eesmärkide ning halduskorralduse liigendamise järgi.⁸³ Sellest tulenevalt võib öelda, et haldusorgani vastuolulise käitumisega seondub eelkõige vahetu riigihaldus, mis on seadusest küll sõltuv, kuid enamasti mitte seotud haldus (kaalutlusõiguse alusel sooritatud toimingud). Samuti subordinatsiooni suhetes teostatav haldus ning koormav haldus. Aga ka soodustav haldus materiaalõiguslikus mõttes⁸⁴, mis eelneb koormavale haldusele.

⁸⁰ E. Lanza. The Right to Good Administration in the European Union. Roots, *rationes* and Enforcement in Antitrust Case-Law. – Teoria del Diritto e dello Stato 2008/1-2-3, lk 483. Arvutivõrgus: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523 (20.04.2012).

⁸¹ Reynolds 2011, lk 341.

⁸² Statskontoret. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4, lk 16. Arvutivõrgus: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (20.04.2012).

⁸³ Maurer 2004, lk 4-6.

⁸⁴ Soodustav haldus materiaalõiguslikus mõttes tähendab soodustavate üksikaktide andmist haldusvälistele isikutele.

Tulenevalt põhiõigusest menetlusele ja korraldusele on seadusandja kehtestanud haldusmenetlusele vastava regulatsiooni HMS. Tegemist on üldseadusega haldusõiguses, mistõttu selles sätestatud üldpõhimõtted ja menetlusnormid kehtivad haldustegevusele olenemata vastavast erivaldkonnast. Seda aga eeldusel, et eriseadus ei sätesta teisiti, tingituna põhimõttest *lex specialis derogat legi generali*.

Nähtuvalt HMS-st on haldusmenetluse põhimõteteks õiguste kaitse (§ 3); seaduslikkuse põhimõte (§ 3 lg 1); kaalutusõigus (§ 4); õiguse üldpõhimõtted (§ 4 lg 2); vormivabadus ja eesmärgipärasus (§ 5); uurimispõhimõte (§ 6) ning avalikkus ja andmekaitse (§ 7). Eeltoodust nähtub, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu haldusmenetluse üldpõhimõttena *expressis verbis* sätestatud ei ole. Kuivõrd nimetatud keeld seondub haldusvälise isiku usalduse kaitsega, siis on see põhimõte sisuliselt avatud HMS-i eriosas (HMS § 64 lg 3 ja § 67), kus reguleeritakse muuhulgas haldusakti muutmist ja kehtetuks tunnistamist. Lisaks on usalduse kaitsele sõnaselgelt viidatud ka mõnedes haldusõiguse eriosa reguleerivates seadustes, nagu näiteks VeeS⁸⁵ (§ 9 lg 10¹ p 2), Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses⁸⁶ (§ 4 lg 1 p 9), JahiS⁸⁷ (§ 14 lg 1 p 2) ja JäätS⁸⁸ (§ 84 lg 1 p 2, § 101¹ lg 1 p 4, § 136 lg 1). Enne täpsemalt usalduse arvestamise regulatsiooni analüüsimist, on vajalik selle mõistmiseks selgitada, milleks on usalduse kaitsmine avalikus õiguses oluline.

Tulenevalt õigusriigi põhimõttest peab isikul olema õigus ja võimalus usaldada haldusakti, mis on saavutanud õigusjõu ning tegutseda tuginedes teadmisele, et haldusakt on õiguspärane ja jääb kehtima.⁸⁹ Hea valitsus sõltub usaldusest valitseja ja valitsetava vahel, sest ilma selleta ei usaldataks ametnike tegevust.⁹⁰ Haldusorgani tegevuse puhul seoses vastuolulise käitumisega konkureerivad omavahel seaduslikkuse põhimõte ühelt poolt ning isiku usalduse kaitse teiselt poolt.⁹¹ Olukorras, kus usalduse kaitsega arvestamine välistab haldusakti kehtetuks tunnistamise, jääb realiseerimata seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt kõik haldusaktid peavad olema õiguspärased. Seepärast on peamine argument usalduse kaitsmise vastu asjaolu, et see piirab administratsiooni kaalutusõiguse teostamise vabadust ning mõnikord isegi sedavõrd, et viib diskretsiooni redutseerumiseni nullini. See omakorda seab ohtu avalike huvide eest seismise, kuivõrd takistab haldusorganil muuta või tühistada oma

⁸⁵ RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 21.12.2011, 1.

⁸⁶ RT I 2010, 2, 3 ... RT I, 02.11.2011, 1.

⁸⁷ RT I 2002, 41, 252 ... RT I, 29.12.2011, 1.

⁸⁸ RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 04.04.2012, 2.

⁸⁹ Vene (koost) 2004, 9.8.1.2.

⁹⁰ Forsyth 2011, lk 2.

⁹¹ Vene (koost) 2004, 9.8.1.2.

otsuseid või varasemaid poliitikaid avalikes huvides.⁹² Teisest küljest esineb mitmeid põhjuseid haldusorgani õiguslikke tagajärgi toova tegevusega loodud usalduse kaitseks.

Vaadates majanduslikust aspektist, siis usaldusega arvestamata jätmine võib viia nt investeeringute kaotamiseni või ressursside ebaefektiivse kasutamiseni. Samuti on usalduse kaitsmine moraalne väärtus, sest seondub inimväärikusega ja sotsiaalse kokkuleppe vastastikuse austamisega.⁹³ See aga on omavahel seotud õigusriigi ideega, mistõttu läbi haldusorgani vastuolulise käitumise keelu realiseerub praktikas materiaalne õigusriigi idee – isikut koheldakse kui subjekti, mitte kui objekti.

Kahtlematult ei saa ilma usalduseta olla ka lubadusi, sest lubaduste andmine eeldab juba eoses usaldust lubaja vastu, mistõttu mõlemad – nii usaldus kui ka lubadus – vajavad lubadustest kinnipidamist. Näiteks kui kõik inimesed murraksid oma antud lubadusi, siis oleks tagajärjeks sellise ühiskondliku mehhanismi kui lubaduse kadumine.⁹⁴ Lubadus ei ole pelgalt avaldus, vaid toiming, millesse on kaasatud moraalselt siduv sotsiaalne instituut. Seetõttu lubaduse murdmine tähendab otseselt sekkumist lubadusele tuginenud isiku või isikute grupi vabadusse.⁹⁵

Haldusõiguse aspektist aitab usalduse kaitse saavutada haldustoimingute eesmärgi, kuivõrd nõuab inimestel sellistesse ametlikesse toimingutesse tõsist suhtumist. Näiteks investorid ei ole nõus koostööd tegema, kui lubadusi ei austata. Lisaks kaasneksid usalduse kaitsmiseta kulud nii riigile kui ka haldusväliste isikutele, mis võib viia haldustegevuse majanduslikult ebaefektiivsetele tulemustele. Aga ka haldusvälisele isikule kompensatsiooni maksmise kohustuse näol kaasnevad haldusorganile kulud tulenevalt korrigeeriva õigluse teooriast. Viimaks avaldab lubaduste mitteaustamine ohtu ka põhiõiguste ja –vabaduste realiseerimisele. Kui haldusorgan ei ole seotud isiku usaldusega, siis kasvab võimu kuritarvitamise oht, mis võib viia põhiõiguste realiseerimise languseni, sest haldusväline isik, kartes haldusorgani poolt võimu kuritarvitamist, jätab näiteks oma sõnavabaduse kasutamata.⁹⁶

⁹² Barak-Erez 2005, lk 594.

⁹³ *Ibid.*, lk 587-588.

⁹⁴ Reynolds 2011, lk 342-343.

⁹⁵ Watson 2010, lk 641.

⁹⁶ Barak-Erez 2005, lk 590-592.

Ka Riigikohus on rõhutanud usalduse kaitse olulisust selgitades, et „[o]lukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetsetes küsimustes, mitte üksnes abstraktselt.”⁹⁷ Eeltoodust tulenevalt analüüsitakse järgnevalt usalduse kaitse instituuti, kui ühte võtmeprintsipi haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamisel.

Usalduse arvestamine on sätestatud HMS §-s 67, mille lõigetest 1 ja 2 tulenevad usalduse kaitse eeldused. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt piirab haldusakti kehtetuks tunnistamist õiguskindluse põhimõtte, millega kaitstakse haldusaktiga tekitatud usaldust, aga ka avalikke huve kord väljaantud haldusakti kehtima jäämiseks. Samas põhjusi, miks usalduse arvestamist on ainult haldusaktide puhul käsitletud, seletuskirjast ei nähtu. Ilmselt aga seisneb asjaolu, miks usalduse arvestamine on sätestatud üksnes haldusakti reguleerivas osas selles, et lähtuti eeldusest, et usaldus saab tekkida üksnes õiguslikult siduvast haldusorgani tegevusest. Selliseks haldustegevuseks on haldusakti andmine, mida eristabki toimingust selle regulatiivsus.

Siiski ka toimingud võivad riivata isikute õigusi, mistõttu võimaldatakse toiminguid halduskohtus vaidlustada ning toimingute suhtes kohaldatakse vähemalt haldusõiguse üldisi põhimõtteid või lausa analoogia alusel haldusaktide suhtes kehtivaid reegleid.⁹⁸ Seda näitab ilmekalt ka kohtupraktika, kus usalduse arvestamise küsimus on tõusetunud nt haldusorgani tegevusetusest⁹⁹, poliitika muutmisest¹⁰⁰, seadusesätete tõlgendamiseks soovitude avaldamisest haldusorgani kodulehel¹⁰¹, haldusorgani kirjalikest selgitustest¹⁰², menetlustoimingutest¹⁰³ ja halduspraktikast.¹⁰⁴ Seetõttu on igati põhjendatud kohaldada analoogia korras usalduse arvestamise regulatsiooni ka muule haldusorgani tegevusele, mis tekitab haldusvälisele isikule õiguslikke tagajärgi.

Olukorras, kus haldusorgani vastuolulise käitumise keeld on usalduse instituudi kaudu HMS-i sissekirjutatud seoses haldusaktide kehtetuks tunnistamisega, peab selline keeld kehtima ka muu haldusorgani õiguslikke tagajärgi loova tegevuse suhtes. Vastasel juhul tähendaks, et

⁹⁷ RKHKo 3-3-1-51-01, p 2.

⁹⁸ Pilving (koost) 2004, 14.1.2.

⁹⁹ RKHKo 3-3-1-42-11; RKHKo 3-3-1-20-05; RKHKo 3-3-1-90-10; RKHKo 3-3-1-6-09; RKHKo 3-3-1-66-05; RKHKo 3-3-1-57-09.

¹⁰⁰ RKHKo 3-3-1-96-06.

¹⁰¹ TlnHKo 3-10-1844.

¹⁰² RKHKo 3-3-1-23-09.

¹⁰³ RKHKo 3-3-1-13-08; RKHKo 3-3-1-48-06; RKHKo 3-3-1-81-05.

¹⁰⁴ RKHKo 3-3-1-53-04.

pelgalt haldusorgani tegevuse vorm määrab ära keelu kohaldamisala, mis aga ei oleks kooskõlas õiguse printsiipide olemusega. Printsibid on optimeerimiskäsud, mis käsivad midagi realiseerida tegelike ja õiguslike võimalustega võrreldes võimalikult suurel määral.¹⁰⁵ Tegemist on suhteliselt abstraktsete normidega, kuivõrd nad ei ole veel seotud „faktilise ja normatiivse maailma võimalustega“.¹⁰⁶ Seetõttu ei saagi lähtuda ainuüksi asjaolust, et usalduse arvestamine on sätestatud üksnes haldusaktide kehtetuks tunnistamist puudutavas HMS-s eriosas.

Põhjus, miks usalduse kaitse instituut on oluline haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamisel, peitub asjaolus, et usalduse arvestamise tagajärjeks on haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Küll aga mitte igas olukorras, kuivõrd usalduse arvestamise tagajärjeks võib olla ka menetlusõiguslik õiguspärane ootus. See tähendab, et haldusorgani vastuoluline käitumine, peamiselt haldusakti andmisel, ei ole lubatav vormi- või menetlusnormi olulise rikkumise tõttu. See aga ei too kaasa haldusorgani diskretsiooni välistamist, vaid haldusorganile antakse võimalus uuesti otsus langetada, kuid kohustusega parandada varasemas menetluses tehtud olulised vormi- või menetlusnõuete rikkumised. Eeltoodu erineb materiaalsest õiguspärasest ootusest e haldusorgani vastuolulise käitumise keelust, kus haldusorganil keelatakse sisuliselt teha vastassuunaline diskretsiooniotsus.

Arvestades, et haldusorgani tegevusest tulenev lubadus, mis võib viia haldusorgani vastuolulise käitumise keeluni, ei sõltu haldusorgani tegevuse vormist, siis HMS-s sätestatud usalduse arvestamise kriteeriumid kohalduvad ka juhul, kui tegemist ei ole üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

Alljärgnevalt analüüsitakse täpsemalt, millal tõusetub haldusorgani tegevusest haldusvälisele isikule usaldus ning millised on haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise kriteeriumid.

¹⁰⁵ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/I, lk 9-10.

¹⁰⁶ R. Alexy. *A theory of legal argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification*. Oxford: Oxford University Press 2010, lk 60.

2. Keelu kohaldamise eeldused

Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu puhul on oluline analüüsida esmalt asetleidnud halduse tegevust, et tuvastada, kas sellest on tekkinud isikule usaldus, mis väärrib kaitsmist. Teisest küljest on vaja analüüsida hilisemalt toimunud vastassuunalist haldusorgani tegevust, kaalumaks, kas isikul tekkinud usaldus viib keeluni lubada haldusorganil vastuoluliselt käituda. Sellest tulenevalt analüüsitakse käesolevas peatükis peamiselt esimest osa – haldusorgani esmast käitumist ja sellest tõuetunud võimalikku usaldust. Vähem on tähelepanu pööratud kaalumise etapis esile kerkivatele avalikele huvidele ja koormatud isikute huvidele, kuivõrd tegemist on määratlemata õigusmõistetega, mille täpsem sisustamine on võimalik konkreetsete juhtumite raames. Seetõttu jääb kaalumise etapp kooskõlaliseks käsitlemiseks kolmandasse peatükki, kus analüüsitakse haldusorgani vastuolulise käitumise erinevaid kaasusgruppe.

Tulenevalt HMS § 67 lõikest 1 isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades arvestab haldusorgan peale HMS § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistatakse kehtetuks. Loetletud eeldustest võib jääda mulje, et reguleeritakse haldusakti kehtetuks tunnistamist, kus haldusmenetlus on algatatud puudutatud isiku (mitte haldusakti adressaadi) taotlusel, kelle õigusi vastav haldusakt rikub. Teine variant on, et kaalumisel on topeltnõjuga haldusakti kehtetuks tunnistamine. Seda põhjusel, et olukorras, kus haldusakt, mida haldusorgan plaanib kehtetuks tunnistada, puudutab ainult haldusakti adressaadi õigusi, ei ole haldusorganil vaja kaaluda haldusaktiga koormatud isiku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, nagu näeb ette HMS § 67 lg 1. Ilmselt ei saa seda seadusandja tahteks pidada, kuigi HMS-i eelnõu seletuskirjas seda temaatikat käsitletud pole. Pigem tuleks vaadata nimetatud sätet kui üldnormi usalduse kaitse arvestamise hindamisel, mil on püütud katta kõik võimalikud haldusaktid, mille kehtetuks tunnistamist kaalutakse.

HMS § 67 lõige 2 sätestab haldusakti kehtetuks tunnistamise keelu, mille kohaselt ei tohi haldusakti kehtetuks tunnistada, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku

huvi haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu. Näiteks on usaldusele tuginemisena käsitletud omandireformi asjades erastamishinna ettemaksu tasumist, katastriüksuse moodustamist maa osas, mis hiljem avastati, et on erastatud õigusvastaselt liiga suures ulatuses; maamaksu tasumist, maa koristamist ning sinna piirdeaia ja sõidutee rajamist.¹⁰⁷ Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamiseks ei piisa üksnes usaldusele tugimisest, vaid läbi tuleb viia erinevate konkureerivate huvide kaalumine. Olukorras, kus tulemuseks on ülekaalukate avalike huvide tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamine, on kahju kannatanud haldusvälisel isikul õigus kompensatsiooniks (HMS § 67 lg 3).

Õiguskirjanduses on tekitanud diskussiooni asjaolu, kas usaldusega arvestamine peaks olema nõutav ka juhul, kui isik ei ole usaldusele tuginenud. Selle all mõeldakse asjaolu, et isik on haldustegevust usaldades muutnud oma elukorraldust või teinud tehinguid oma vara käsutamiseks või muul viisil muutnud oma käitumist. Nt ehitusloa puhul on isik tuginenud usaldusele, kui on asunud hoonet ehitama või maa erastamise puhul on isik hakanud maad harima või taksoveoloa puhul on isik soetanud endale vastava autopargi ning asunud taksoteenust osutama jne.

Haldusmenetluse käsiraamatu autorid on seisukohal, et usaldus muutub kaitstavaks alles siis, kui see on endaga kaasa toonud ka reaalsed tagajärjed.¹⁰⁸ Õiguskirjanduses on siiski peetud võimalikuks ka lootuse kui sellise kaitsmisvääreks muutumist, ilma, et isik oleks oma elukorraldust antud lubadusest lähtuvalt muutnud. Reynolds leiab, et usalduse kaitse on kohaldatav ka siis, kui selline usaldus on tekkinud, st kui isik suudab ära näidata, et asjakohane toiming on haldusorgani poolt sooritatud ja isik on sellest toimingust teadlik. Sellises olukorras on isik usaldanud haldusorganit selles, et viimane hoiab oma lubadust.¹⁰⁹

Sarnasel positsioonil on ka Barak-Erez, kes märgib, et ka pelgalt ootus – st, et isik ei ole usaldusele veel tuginenud oma käitumise või tegevuse näol — on kaitstav, kuigi kohtupraktikas on leidnud see kinnitust üsna erandlikel ja vähestel juhtudel.¹¹⁰ Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et „[o]lukorras, kus eeldatakse haldusorgani õiguspärasest tegutsemisest ning haldusorgan on informeerinud kaebuse esitajaid tagastamismenetlusega seonduvast, ei

¹⁰⁷ RKHKo 3-3-1-48-06, p 12.

¹⁰⁸ Vene (koost) 2004, 9.8.4.1.

¹⁰⁹ Reynolds 2011, lk 346-347.

¹¹⁰ Barak-Erez 2005, lk 599.

saa eeldada, et mõistlikul inimesel tekiks kahtlus oma õiguste rikkumises haldusorgani mõne varasema akti või toiminguga.”¹¹¹

Töö autor nõustub pigem viimasena väljendatud seisukohtadega ootuse kaitstavusest. Küll aga omab ootus siis väiksemat kaalu võrreldes avalike huvidega haldusorgani vastassuunalise käitumise lubamiseks. Seetõttu tuleb seda arvestada kaalumise etapis, mitte aga välistada absoluutselt selle kaitstavust. Seda kinnitab ka kohtupraktika, kus on märgitud, et isiku lootus võib olla kaitstav õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamisel, kui haldusakti andmisel on tehtud ebaolulisi menetlus- või vormivigu, sest sel juhul ei kaalu avalik huvi isiku ootust üle.¹¹² Iseküsimus on, kas kohtumenetluses peaks sellisel juhul arvestama seda ka menetluskulude õiglasel jaotamisel. Selline olukord võib tõusetuda näiteks eelhaldusaktide vaidlustamisel.

Olukord oleks teine juhul, kui isik ei ole teadlik haldustegevusest, millest võiks tal tekkida usaldust. Õiguskirjanduses on tekitanud diskussiooni küsimus, kas juhul, kui isik ei olnud haldusorgani tegevusest teadlik, on tal usaldus tekkinud. Forsyth leiab, et kuidas saab kaitsta midagi, mille olemasolust pole isikul aimugi.¹¹³ Näiteks, kui haldusväline isik ei olnud teadlik haldusorgani sellisest õigustoimingust, millest tuleneks talle kaitstav õiguslik ootus, siis ei saanud isikul mingit ootust tekkida, mida oleks vaja kaitsta. Sarnast seisukohta jagab ka Craig, olles veendumusel, et isik peab olema teadlik sellest haldustegevusest, millest talle võib õiguslik ootus tekkida, selleks, et usaldus oleks üldse kaitstav.¹¹⁴ Ka Watson on märkinud, et oleks kummaline öelda, et isikul on tekkinud usalduse kaitse millestki, mille olemasolust ta teadlik ei olnud. Usalduse kaitse tugineb isiklikule vabadusele, mis on mõjutatud antud lubadusest ja kui antud lubadusest ei olda teadlik, siis ei saa see kuidagi ka isikute vabadust mõjutada.¹¹⁵

Eeltoodud lähenemist toetab ka Riigikohtu praktika. Nimelt on Riigikohus asunud seisukohale, et juhul, kui puuduvad andmed selle kohta, et isik oleks olnud teadlik tema suhtes kehtinud sättest ning asunud sellest sättest tulenevaid õigusi kasutama, ei ole sellel isikul tekkinud õiguspärasest ootust nimetatud sätte püsijäämise kohta, kui nimetatud säte

¹¹¹ RKHKo 3-3-1-39-09, p 4.

¹¹² RKHKo 3-3-1-51-01, p 3.

¹¹³ Forsyth 2011, lk 5.

¹¹⁴ Craig 2006, lk 616.

¹¹⁵ Watson 2010, lk 647.

tunnistatakse kehtetuks.¹¹⁶ See aga ei tähenda, et isiku õigused jääksid kaitseta, vaid haldusorgani vastu on võimalik nõue esitada vastuolulise käitumise keelamiseks võrdse kohtlemise argumendil.

Seadusandja on HMS § 67 lg-s 4 pannud kirja ka usalduse arvestamist välistavad alused, mille esinemisel ei saa isik tugineda haldusakti kehtetuks tunnistamisel usalduse kaitsele. Sellisteks asjaoludeks on, et haldusakti vaidlustamistähtaeg ei ole möödunud või haldusakt on vaidlustatud tähtaegselt (p 1). Samuti, kui kehtetuks tunnistamine on ette nähtud seaduses või see võimalus on ära toodud haldusaktis (p 2). Lisaks ei kuulu usalduse arvestamisele, kui isik ei ole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust (p 3) või ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt (p 4). Ühtlasi on üheks usalduse kaitse välistamise aluseks ka fakt, et isik oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest teadlik oma süü tõttu (p 5) ning haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena (p 6).

Lisaks HMS §-s 67 loetletud tingimustele tuleb usalduse arvestamisel võtta arvesse ka HMS-i § 64 lg-s 3 nimetatud kriteeriume. Viimati mainitud sätte kohaselt tuleb kaalutlusõiguse teostamisel arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid.

Sarnased kriteeriumid usalduse kaitse arvestamiseks on välja toodud ka õiguskirjanduses. Näiteks on Ernits märkinud, et isikul on põhiseaduse järgi õiguspärane ootus, kui õigusakt (universaal- või individuaalakt) annab isikule subjektiivse õiguse, isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg, muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus ning isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.¹¹⁷

Euroopa Üldkohus on märkinud, et isik saab tugineda usalduse kaitsele, kui ühenduse ametiasutused on huvitatud isikule andnud kinnitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärit kindlad, tingimusteta ja ühtelangevad tagatised, mis peavad olema sellised, et isikul, kellele

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-92-08.

¹¹⁷ Ernits (koost), PõhiS § 10/3.4.3.2.

need on antud, tekib õiguspärane ootus ning antud tagatised peavad olema kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega.¹¹⁸

Ülaltoodule sarnaselt on rahvusvahelises õiguskirjanduses leitud, et esmalt tuleb tuvastada, kas haldusorgan on tekitanud oma tegevusega õiguspärase ootuse haldusvälises isikus.¹¹⁹ Seda võib hinnata nii objektiivsest kui ka subjektiivsest dimensioonist lähtuvalt¹²⁰, kus esimesel juhul analüüsitakse haldusorgani tegevust (nii esialgset kui ka hilisemat) ja viimasel juhul analüüsitakse haldusvälise isiku aspektist usalduse teket.

Haldusorgani tegevus peab olema selge ja ühemõtteline, hõlmates nii õigustoiminguid kui ka muid toiminguid, ning sisaldama haldusorgani tahtlust anda haldusvälisele isikule selline subjektiivne õigus.¹²¹ Samuti peab selline haldusorgani tegevus olema seaduslik.¹²² Näiteks on selliseks tüüpiliseks tegevuseks haldusakt, avalikud teadaanded seoses õigusliku positsiooni või poliitikaga ja halduspraktika.¹²³ Lähtumine selgest ja spetsiifilisest lubadusest viitab nn rangele testile, mis tähendab, et usaldust kaitstakse üksnes siis, kui on väga selge lubadus väga spetsiifilistele õigustele, mis võimaldab olla kindel, et usalduse kaitse põhimõttega on hõlmatud ainult ja üksnes need situatsioonid, kus on väga selge moraalne kohustus pandud haldusorganile kui lubaduse andjale (otsuse tegijale).¹²⁴ Ka Riigikohus on märkinud, et „õiguspärane ootus saanuks tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul oli alust arvata, et seda ei muudeta”.¹²⁵

Seadus ei kaitse mitte igasugust ootust, mis isikul on tekkinud avaliku võimu vastu tulevikus sooritatavate või mitte sooritatavate tegevuste suhtes, vaid seda, mida isik oli õigustatud ootama.¹²⁶ Seda hinnatakse lähtuvalt subjektiivsest dimensioonist, mis tähendab, et lähtuvalt haldusorgani tegevusest, mida võis haldusväline isik mõistlikult oodata, kui haldusorgan oma lubadust ka täidab.¹²⁷ Näiteks, kui haldusorgan väljastab isikule ehitusloa, siis subjektiivsest dimensioonist lähtudes võib haldusväline isik sellisest haldusorgani tegevusest mõistlikult oodata, et tal on õigus ehitada vastavalt ehitusloas sätestatud tingimustele.

¹¹⁸ EÜK 6.07.1999, T-203/97, *Forvass vs. komisjon*, p 70; EÜKo 7.11.2002, T-199/01, *G vs. komisjon*, p 38; EÜKo 30.06.2005, T-347/03, *Eugénio Branco Ld vs. komisjon*, p 102.

¹¹⁹ Barak-Erez 2005, lk 593.

¹²⁰ Quinot 2004, lk 69.

¹²¹ Watson 2010, lk 635.

¹²² Quinot 2004, lk 69.

¹²³ Barak-Erez 2005, lk 593.

¹²⁴ Watson 2011, lk 640.

¹²⁵ RKHKo 3-3-1-79-09, p 15.

¹²⁶ Watson 2010, lk 634.

¹²⁷ Quinot 2004, lk 70.

Objektiivne dimensioon hõlmab ka asjaolu, kas haldusorgani poolt planeeritav ebasoodne tegevus oli haldusvälisele isikule ettenähtav.¹²⁸ Nimetatud kriteerium sarnaneb HMS § 67 lg 4 p-s 2 sätestatuga, mistõttu käsitletakse seda usaldust välistavate eelduste juures täpsemalt. Ettenähtavus seondub isiku enda käitumisega – kas isik on olnud piisavalt hoolas, viimaks ennast kurssi vastava regulatsiooniga.

Usalduse tekkimise tuvastamisele järgneb avalike või koormatud isikute huvide analüüs. Esmalt, kas esineb üldse soodustatud isiku erahuvidena konkureerivaid avalikke või koormatud isiku huve. Sellele järgneb viimase sammuna isiku erahuvidena kaalumise avalike huvidega.¹²⁹ Riigikohus on selgitanud, et varasema soodustava haldusakti tühistamisel tuleb kaaluda haldusakti õigusvastasuse põhjusi ja õigusrikkumisega kahjustatud avalikku huvi ühelt poolt ning isiku mõistlikku õiguspärast ootust, et kord tema suhtes antud soodne haldusakt jääb kehtima, teiselt poolt.¹³⁰ Olukorras, kus puuduvad ülekaalukad avalikud huvid, on isiku erahuvid kaitsmistväärivad ning kohaldub haldusorgani vastuolulise käitumise keeld.

Tõmmates paralleeli HMS § 64 lg-ga 3, siis just selles etapis peaks toimuma soodustatud isikule kaasneda võivate tagajärgede, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisuse ning nende seose isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aja ning asjakohas(t)est normi(de)st tulenevate muude oluliste asjaolude kaalumise. Selles etapis tuleb arvestada ka proportsionaalsuse põhimõttega, mis on osa kaalumisest.

Siiski ei ole neid loetletud kriteeriume lihtne hinnata, mis sõltub ilmselt ka asjaolust, kas isiku usalduse olemasolu on faktiküsimus või hoopis õiguslik küsimus. See tähendab, kas tegemist on elulise asjaolu ehk juriidilise faktiga või eeldab usalduse tuvastamine õigusliku hinnangu andmist. Faktilist küsimust ja õiguslikku hinnangut saab selgitada kohtumenetluse aspektist, mille sätteid seoses tõendamisega kohaldatakse analoogia korras ka haldusmenetluses (HMS § 39). Kuigi HMS §-s 39 viidatakse TsMS-le, siiski arvestades valdkonna sarnasust halduskohtumenetlusele, käsitletakse alljärgnevalt vastavaid HkMS-i sätteid. Põhjus, miks HMS-s on viide tehtud TsMS-le seisneb asjaolus, et sellise regulatsiooni kehtestamise ajal

¹²⁸ Quinot 2004, lk 69.

¹²⁹ Maurer 2004, lk 188.

¹³⁰ RKHKo 3-3-1-51-01, p 2.

lähtuti ka halduskohtumenetluses TsMS-i vastavast regulatsioonist. Käesoleval ajal on aga HkMS-s piisav regulatsioon kehtestatud, mistõttu puudub vajadus analüüsida TsMS-i sätteid.

Vastavalt HkMS § 41 lõikele 1 määravad vaidluse eseme halduskohtumenetluses kindlaks kaebuse nõue vastavalt HkMS §-le 37 ja kaebuse alus. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on kaebuse aluseks põhiliste asjaolude kogum, millega seoses nõue esitatakse. „Kaebuse aluseks on abstraktsioon asjaolude hulgast, millele nõue rajatakse.”¹³¹ Menetlusosaline aga peab tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, v.a kui seadusest ei tulene teisiti, samuti kohtu nõudmisel neid asjaolusid, mille puhul võib eeldada, et just temal on vastavatele tõenditele juurdepääs (HkMS § 59 lg 1). Seejuures võib tõendiks olla igasugune teave, mis on seaduses sätestatud menetlusvormis ja mille alusel kohus seaduses sätestatud korras teeb kindlaks menetlusosaliste nõudeid ja vastuväiteid põhjendavad asjaolud või nende puudumise, samuti muud asja õigeks lahendamiseks tähtsad asjaolud (HkMS § 56 lg 1). Halduskohtumenetluses võivad tõenditeks olla kõik TsMS¹³² §-de 251-305 kohaselt tsiviilkohtumenetluses lubatud tõendid ja HkMS-s lubatud tõendid. Näiteks dokumentaalsed tõendid, tunnistaja ütlused, eksperdi arvamus. Seega tõendamaks, et isikul on tekkinud usaldus tuleb selle väite kinnituseks esitada vastav(ad) tõend(id). Eeldusel, et tegemist on faktiküsimusega, on võimalik asjaolu, kas isikul on tekkinud usaldus või mitte, lahendada asjakohaste tõenditega.

Õiguskirjanduses soovitatakse usalduse tekkimise küsimusele läheneda kui faktiküsimusele, mitte kui õiguslikule hinnangule. Seda põhjusel, et see muudab kirjelduse õiguspärasest ootusest üheaegselt selgeks ja kindlaks. Õiguspärane ootus on *prima facie* õigustatud seaduslikule austamisele ja kaitsele. Seetõttu ka küsimus, kas õiguspärane ootus eksisteerib või mitte peab olema võimalikult kindel.¹³³

Ka Riigikohtu praktikast võib järeldada, et lähtutakse faktiküsimusest. Näiteks on haldusasjas nr 3-3-1-79-09 märkinud Riigikohus järgmist: „Kohtud on tuvastanud, et detailplaneeringu algamise taotlusele eelnenud vallaametnike tegevus ei loonud õiguspärast ootust, et esitatud taotluse alusel detailplaneering ka algatatakse. Kassatsioonkaebuse lahendamisel ei hinda kollegium faktilisi asjaolusid.”¹³⁴ Seega küsimus, kas usaldus eksisteerib või mitte on

¹³¹ HkMS. Eelnõu seisuga 18.11.2010 seletuskiri (755 SE III); HkMS. Eelnõu seisuga 16.12.2010 seletuskiri (902 SE III).

¹³² RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 28.12.2011, 1.

¹³³ Watson 2010, lk 635.

¹³⁴ RKHKo 3-3-1-79-09, p 15.

faktiküsimus, vastasel juhul oleks kolleegiumil olnud kohustus anda hinnang, kas alama astme kohtud on materiaaloigust korrektselt kohaldanud, kui andsid õigusliku hinnangu õiguspärase ootuse olemasolule.

Lisaks on Riigikohus märkinud, et HMS § 67 lg-st 2 tulenevalt ei tohi haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada muuhulgas ka siis, kui isik on teinud tehingu oma vara käsutamiseks või muul viisil muutnud oma elukorraldust, milliseid asjaolusid ei ole ringkonnakohus kontrollinud. Riigikohus jõudis seisukohale, et asjaoludest kogumis nähtub, et isik on haldusakti kehtimajäämist usaldades muutnud oma elukorraldust ja teinud aktist lähtudes tehinguid oma vara käsutamiseks, mistõttu haldusakti kehtetuks tunnistamine lubatav ei ole.¹³⁵ Küsimust, kas isik on oma elukorraldust tuginevalt haldusaktile muutnud, nt harinud maad või asunud maja ehitama, ei saa lahendada õigusliku hinnangu andmisega, kuivõrd küsimus on eluliselt leidnud asjaolude tuvastamises, millega õigusliku hinnangu andmine ei tegele. Seepärast leiab ka autor, et usalduse olemasolu on faktiküsimus. Küsimus, kas usaldusega tuleb arvestada ning kas see tingib haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise, kuulub juba õigusliku hinnangu alla.

2.1 Isikul on haldusorgani tegevusest tekkinud usaldus

Põhiseaduslik printsiip, mis tagab *prima facie* põhiõiguse, tõusetub vastavast põhiseaduse sättest, mis kaitseb subjektiivseid õigusi.¹³⁶ Seetõttu saab usaldus tekkida sellisest haldusorgani tegevusest, kus on õigusaktist tulenevat subjektiivset avalikku õigust konkretiseeritud. Riik ei ole andnud mitte üksnes abstraktselt isikule mingit lubadust, vaid on väljendanud oma seisukohta konkreetsetes küsimustes. Seega peab haldusvälisele isikule tulenema subjektiivne õigus individuaalaktist haldusakti, eelhaldusakti või üldkorralduse näol, aga ka tegevusetuse puhul. Muudel juhtudel tuleneb subjektiivne õigus universaalaktist, mistõttu on sellisel juhul palju keerulisem usalduse olemasolu tõestada.

Subjektiivne õigus on üldise õigusteooria instituut, mille all mõistetakse õigusnormiga subjektile antud õiguslikku võimu nõuda isiklikes huvides kelleltki teiselt tegevust, tegevuse talumist või tegevusest hoidumist.¹³⁷ Isiku subjektiivne avalik õigus tuleneb õigusaktist,

¹³⁵ RKHKo 3-3-1-48-06, p 11-12.

¹³⁶ Alexy 2010, lk 80.

¹³⁷ Maurer 2004, lk 103.

milles sisalduv säte kaitseb lisaks avalikele huvidele ka isiku huve.¹³⁸ Näiteks ei saa isikul tekkida usaldust olukorra säilimise vastu, kui detailplaneeringu kehtestamisel ei rikuta ega ka piirata isiku subjektiivseid õigusi.¹³⁹ Seda põhjusel, et haldusorgani hilisem tegevus ei puuduta haldusvälise isiku subjektiivseid õigusi, mistõttu ei saa see avaldada ka mingeid ebasoodsaid õiguslikke tagajärgi sellele isikule.

Samuti puudub isikul subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.¹⁴⁰ Riigikohus on märkinud, et omandireformi õigustatud subjektile ei ole õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise taotluse esitamisest hoolimata õiguspärast ootust vara tagastamisele; siiski on omandireformi õigustatud subjektile õiguspärane ootus vara tagastamise või kompenseerimise otsustamisele mõistliku aja jooksul.¹⁴¹ Eeltooduga sarnaselt ei teki omandireformi käigus antud eelhaldusaktist – õigustatud subjektiks tunnistamise otsusest – haldusvälisele isikule õiguspärast ootust, et õigusvastaselt võõrandatud vara talle kindlasti ka tagastatakse.¹⁴²

Subjektiivne avalik õigus on omaette väärtus kodaniku ja riigi vahelistes suhetes, kuivõrd subjektiivne õigus laseb mõjule pääseda põhiseaduslikult garanteeritud õiguse vabale eneseteostusele.¹⁴³ Samaväärset seisukohta jagab ka Maurer tuues välja, et vastasel juhul käsitletaks isikuid suhetes riigiga üksnes kui objektina, mitte subjektina, kellel on põhiõigused ja -vabadused. „Subjektiivsete õiguste tagamine on vabadusele ja demokraatialle ning sotsiaal- ja õigusriiklikkusele suunatud riigikorra üks põhitingimusi.”¹⁴⁴

Tulenevalt huvide suundumusest on võimalik subjektiivsed avalikud õigused grupeerida kolme kategooriasse. Esiteks õigus osaleda avalikus elus (nt valimisõigus, õigus luua ja kuuluda erakondadesse jne), teiseks üksikisiku õigus esineda nõudega riigi (laiemas mõttes) vastu (nt õigus nõuda enammakstud makse tagasi, nõue haldusotsuse tegemiseks jne) ning kolmandaks õigus vabadusele (nt õigus vabale eneseteostusele; õigus vabadusele ja isikupuutumatusel; õigus südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadusele; õigus vabalt levitada

¹³⁸ RKEKo 3-3-1-15-01; RKEKm 3-3-1-8-01.

¹³⁹ RKHKo 3-3-1-84-08, p 9.

¹⁴⁰ RKHKo 3-3-1-79-09, p 13; RKHKo 3-3-1-62-02.

¹⁴¹ RKHKo 3-3-1-44-05, p 15.

¹⁴² TlnHKo 3-08-1411, p 19.

¹⁴³ Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 51.

¹⁴⁴ Maurer 2004, lk 103.

ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trüki, pildis või muul viisil jne).¹⁴⁵

Käesoleva töö huviorbiiti jäävad pigem teise kategooriasse kuuluvad subjektiivsed avalikud õigused, kuid ei välistata ka ülejäänud rühmadesse langevaid õigusi. Lisaks vajab täpsustamist, et käesoleval juhul ei analüüsita niivõrd universaalaktist tuleneva subjektiivse avaliku õiguse realiseerumist, vaid keskendutakse haldusorgani (õiguslikult siduvast) tegevusest individuaalküsimuse lahendamisel tõusetuvatele subjektiivsetele avalikele õigustele. See tähendab, et universaalaktist tulenev subjektiivne avalik õigus on konkretiseeritud läbi individuaalakti, toimingu, menetlustoimingu, halduspraktika või haldusorgani lubaduse olenemata selle andmise vormist. Küsimus sellest, kuidas hinnata, kas haldusorgani tegevus annab aluse usalduse tekkimisele, on õiguskirjanduses pakutud välja vaadata seda nii haldusorgani aspektist kui ka adressaadi seisukohast.

Nimelt, kas haldusorgan mõistis või oleks pidanud sellest arusaama, et antakse lubadus või et need asjaolud viivad haldusvälisele isikule või isikute grupile antava lubaduseni. See tähendab, et haldusorgan on seotud oma lubadusega neil juhtudel, mil ta on andnud lubaduse või selgelt oleks pidanud seda mõistma, et ta annab lubaduse. Haldusvälise isiku aspektist tuleb objektiivselt hinnata, mida võiks haldusväline isik haldusorgani sellise toimingu või käitumise tulemusel põhjendatult oodata. Oluline on analüüsida, kuidas haldusvälise isiku hinnangul haldusorgan toimib, kui viib lubaduse ellu.¹⁴⁶

Järgnevalt analüüsitakse, millised on need haldusorgani õiguslikke tagajärgi loovad tegevused, mis võivad anda isikule aluse tugineda haldusorgani vastuolulise käitumise keelule usalduse kaitse argumendil. Seda võib käsitleda, kui haldusorgani aspektist usalduse tekkimise hindamist. Haldusvälise isiku aspektist vaadatakse negatiivses vormis usalduse välistamise all.

2.2 Haldusorgani täpne ja spetsiifiline lubadus

Kohtujurist Colomeri sõnul seisneb probleem „ootuse aluse” välja selgitamises, sest ainult selle alusel väärib õigussubjekti olukord kaitset.¹⁴⁷ Samas ei pruugi see olla sugugi nii kerge,

¹⁴⁵ Merusk/Koolmeister 1995, lk 53.

¹⁴⁶ Watson 2010, lk 642.

¹⁴⁷ EK 28.04.2005, C-346/03, *Giuseppe Atzeni jt*, kohtujurist R.-J. Colomeri ettepanek, p 145.

kui esmapilgul võib tunduda. Õiguspärane ootus võib tuleneda nii kirjalikust lubadusest, mis on antud haldusorgani nimel, kui ka kehtivast regulaarsest halduspraktikast, mille jätkumist võib haldusväline isik mõistlikult eeldada.¹⁴⁸

Hindamaks, millisest haldusorgani tegevusest võib tekkida isikul usaldus, soovitatakse õiguskirjanduses läheneda sellele küsimusele kohtumenetluse valguses.¹⁴⁹ Isik saab usalduse kaitse argumendil nõuda üksnes sellist haldusorgani tegevust/tegevusetust, mis jääb halduskohtu volituste piiresse. Kui isik pöördub oma õiguste kaitseks kohtusse, siis peab olema kohtul ka teoreetiliselt võimalus kaebuses esitatud taotlusi menetlusseadustikus lubatud volituste raames rahuldada. Näiteks on HkMS¹⁵⁰ § 5 lõike 1 kohaselt kohtul õigus kaebuse rahuldamisel otsuse resolutsioonis tühistada haldusakt osaliselt või täielikult, kohustada haldusakti andma või toimingut tegema, keelata haldusakti andmine või toimingut tegemine, mõista välja hüvitis avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju eest, teha ettekirjutus haldusakti või toimingut tagajärgede kõrvaldamise kohta ning teha kindlaks haldusakti tühisus, haldusakti või toimingut õigusvastasus või avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav faktiline asjaolu. Eeltoodust tulenevalt ei saa kohus näiteks kohustada haldusorganit vastavat määrust kehtestama või välja töötama uut halduspoliitikat või otsustama haldusorgani eelarve küsimuste üle.

Usaldus saab tekkida üksnes sellisest haldusorgani tegevusest, milles sisaldub isikule antud subjektiivse avalik õigus või lubadus sellise õiguse realiseerimiseks tulevikus. Kuivõrd Eesti halduskohtumenetlus lähtub subjektiivse õiguskaitse põhimõttest, siis tähendab see, et haldusakt või toiming peab otseselt puudutama isiku subjektiivseid avalikke õigusi.¹⁵¹ Seega usalduse olemasolu hindamine kohtumenetluse aspektist tähendab, et isikul saab tekkida usaldus sellisest haldusorgani tegevusest, mis allub kohtulikule kontrollile. Näiteks ei saa isikul olla tekkinud usaldust soodustuse saamiseks olukorras, kus vastav haldusmenetlus ei ole veel haldusaktiga lõppenud, vaid on ainult kirjavahetus abikava teemal.¹⁵² Seetõttu peab olema tegemist regulatiivse tegevusega, milleks on haldusakt. Samuti võib usaldus tekkida haldusorgani tegevusega, mis ei ole küll regulatiivne, kuid võib kaasa tuua õiguslikke tagajärgi. Seetõttu võivad mõlemad puudutada isiku subjektiivseid õigusi, mis on ka

¹⁴⁸ Council for Civil Service Unions v Minister for the Civil Service. House of Lords, 22.11.1984. (1985) A.C. 374.

¹⁴⁹ Watson 2011, lk 642.

¹⁵⁰ Kasutatakse halduskohtumenetluse seadustiku lühendina, tuginedes Tallinna Halduskohtu kohtuniku Lea Kuuse praktikale.

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-86-04.

¹⁵² EÜKo 15.06.2005, T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna v komisjon*, p 64-69.

halduskohtumenetluses kaebeõiguse eelduseks. Seetõttu analüüsitakse järgnevalt vastavaid haldusorgani tegevusi, millest võib isikule tekkida usaldus, kui haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise üks eeldusi.

2.2.1 Haldusakt

Haldusakti võib nimetada haldusorgani tegevuseks, millest tuleneb spetsiifiline ja konkreetne lubadus haldusvälisele isikule. Seda põhjusel, et haldusorgan väljendab haldusaktiga oma tahet anda haldusvälisele isikule konkreetne subjektiivne avalik õigus. Samamoodi nagu eraõiguslike regulatiivsete suhete tekkimise aluseks on tahteavaldus, on ka haldusõiguses avalik-õigusliku suhte tekkimise aluseks tahteavaldus. Sellist tahteavaldust nimetatakse haldusaktiks ehk haldusorgani teadlik seaduslik tahteavaldus avalik-õigusliku üksikjuhtumi reguleerimiseks.¹⁵³

Haldusakti legaalseaduse definitsiooni annab HMS § 51, mille lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Seega reguleeritakse haldusaktiga üksikjuhtumit, mille „[k]onkreetsuse aspekt on määratletav eelkõige adressaadi kaudu, seda täiendavad juhtumi, elulise asjaolu ja käitumise konkreetsuse kriteeriumid”.¹⁵⁴

Riigikohus on märkinud, et haldusaktiks on iga otsustus, mis vastab HkMS-s sätestatud haldusakti tunnustele ning haldusaktiga võib olla tegemist sõltumata sellest, kas ta on vormistatud haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides.¹⁵⁵ Sellistele tunnustele vastab haldusakt HMS § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt (HkMS § 6 lg 1). „Kui omavalitsusüksuse tahteavaldus lepingu sõlmimiseks reguleerib ka avalik-õiguslikke küsimusi, võib samaaegselt tegemist olla haldusaktiga sõltumata sellest, kas ta on vormistatud kohaliku omavalitsuse organite haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides, protokollilise otsusena või tsiviilõigusliku tahteavaldusena.”¹⁵⁶ See tähendab, et õiguslikult siduv on haldusakt ka siis, kui ei ole järgitud ettenähtud vorminõudeid. Seetõttu ei ole haldusorgani tegevuse hindamisel otsustav mitte

¹⁵³ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 22.

¹⁵⁴ K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/I, lk 34.

¹⁵⁵ RKHKo 3-3-1-85-08, p 22.

¹⁵⁶ RKEKm 3-3-1-8-01, p 25.

selle vorm, vaid kas see loob õiguslikke tagajärgi, mistõttu tuleb haldusakti, millest võib haldusvälisele isikule tekkida usaldus, käsitleda palju laiemalt, kui HMS § 51 selle sätestab.

Haldusaktide puhul on peetud problemaatiliseks üldkorralduse kui haldusakti eristamist üldaktist, seoses akti adressaatide identifitseerimisega.¹⁵⁷ Nimelt sätestab HMS § 51 lg 2, et üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Riigikohus on leidnud, et akti puhul, mis ei reguleeri pelgalt kinnistul käitumist, vaid reguleeritav tegevus on otseselt seotud konkreetse kinnistuga, on tegemist üldkorraldusega.¹⁵⁸ Õigustloova aktina ehk õiguse üldaktina tuleb mõista õigusnorme ehk üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju sisaldavaid õigusakte sõltumata nende nimetusest.¹⁵⁹ Õigusakti liigitamine õigustloovaks aktiks või üksikaktiks sõltub regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.¹⁶⁰ Seega oleneb aktide eristamine abstraktsuse astmest.

Üldkorraldusega on tegemist siis, kui sellel on vahetu toime konkreetse kinnisasja valdaja õigustele ja kohustustele, kuivõrd sellel on materiaalses tähenduses haldusakti tunnused.¹⁶¹ Samuti võib üldkorraldus sisaldada ka abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määramata arvul juhtudel.¹⁶² Isegi, kui haldusaktist ei nähtu adressaatide ringi, siis üldkorralduse puhul on see isikute ring objektiivselt kindlaks määratav üldiste tunnuste alusel.¹⁶³ Näiteks on üldkorralduseks peetud vangla kodukorda¹⁶⁴, Vabariigi Valitsuse 18.05.2007 määrust nr 154 "Hoiualade kaitse alla võtmine Pärnu maakonnas"¹⁶⁵, vangla direktori käskkirjaga kinnitatud piiranguid¹⁶⁶, loodusobjekti kaitse-eeskirja¹⁶⁷ ning Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2009 määrust nr 75 "Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad".¹⁶⁸ Eeltoodu tähendab, et sageli on keeruline määratleda, kas tegemist on sellise haldusorgani tegevusega, millest võib tõusetuda isikule usaldus. Seda isegi

¹⁵⁷ Merusk 2011.

¹⁵⁸ RKHKm 3-3-1-31-03, p 21.

¹⁵⁹ RKPJKo 3-4-1-6-10, p 44.

¹⁶⁰ RKHKm 3-3-1-31-03, p 11.

¹⁶¹ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 20.

¹⁶² RKHKm 3-3-1-95-07

¹⁶³ RKHKo 3-3-1-54-07.

¹⁶⁴ RKHKm 3-3-1-95-07.

¹⁶⁵ RKHKo 3-3-1-57-09.

¹⁶⁶ RKHKm 3-3-1-95-07.

¹⁶⁷ RKHKm 3-3-1-31-03.

¹⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-6-10.

haldusaktide puhul, millel peaks olema kõige selgem regulatiivsuse ja konkreetsuse aste võrreldes teiste haldusorgani tegevustega.

Lisaks on probleeme tekitanud ka eelhaldusaktide temaatika. Vastavalt HMS § 52 lg 1 p-le 2 võib haldusorgan enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (eelhaldusakt). Näiteks on eelhaldusaktina kohtupraktikas käsitletud erastatava maa piiride kulgemise ettepanekut¹⁶⁹, õnnetusjuhtumi kohta koostatud akti¹⁷⁰, hankedokumente, kontsessiooni teadet.¹⁷¹ Samas võib haldusorgani otsuse puhul olla tegemist osaliselt eelhaldusakti ja osaliselt menetlustoiminguga, kuid sellises olukorras on Riigikohus leidnud, et ei ole võimalik neid osasid omavahel eristada, kuivõrd otsused on sedavõrd tihedalt omavahel seotud ning seetõttu tuleb korraldust tervikuna käsitleda eelhaldusaktina; see iseenesest ei välista korralduse osalist tühistamist, kui osa korraldusest isiku õigusi ei riku.¹⁷² Sarnast lähenemist on pooldanud ka Tallinna Ringkonnakohus.¹⁷³

Seetõttu võib ka eelhaldusakti tuvastamine tekitada praktikas probleeme, kui haldusorgan on soovinud ühe korraldusega lahendada võimalikult palju küsimusi, millest mõned ei pruugi õiguslikku mõju haldusest väljapoole avaldada. Sellisel juhul tuleb aga hinnata, kas on otstarbekas hakata otsuseid omavahel eristama, millised neist on haldusakti tunnustega materiaalses mõttes ja millised mitte. Samas on see ilmselt oluline halduskohtumenetluses kaebeõiguse küsimuse lahendamisel, sest nagu ka Riigikohus mainis, on võimalik sellist korraldust tühistada osaliselt, kui muus osa korraldus isiku õigusi ei riku. Haldusväliselt isikult oleks ebamõistlik eeldada oskust sellise vaheteo ära tundmiseks haldusmenetluses.

Võrdluseks Saksa haldusõigusega, siis on seal teatud grupp haldusakte, mis teistest oma sisu poolest selgesti erinevad ja mida seadus kohtleb erinevalt – kinnitused. Saksa haldusmenetluse seadus (sks k *Verwaltungsverfahrensgesetz*; edaspidi VwVfG) § 38 reguleerib kinnitusest (sks k *Zusicherung*) tulenevat usalduse kaitset. Viidatud sätte lõike 1 kohaselt pädeva ametiasutuse antud kinnitus, et hiljem antakse konkreetne haldusakt välja või jäetakse välja andmata, nõuab kehtivuseks kirjalikku vormi. Kui enne lubatud haldusaktide andmist on nõutav menetlusosalise ärakuulamine või mõne teise asutuse kaasabi või nõusolek

¹⁶⁹ RKHKo 3-3-1-78-06.

¹⁷⁰ RKHKo 3-3-1-26-08.

¹⁷¹ RKHKm 3-3-1-52-11.

¹⁷² RKHKm 3-3-1-52-11, p 22.

¹⁷³ TlnRnKo 3-09-1655, p 10.

(sks k *aufgrund*), siis tohib kinnituse anda alles pärast menetlusosaliste ärakuulamist või ametiasutuse kooskõlastust.¹⁷⁴

Näiteks kui ametnikule lubatakse edutamist teatud ajahetkest, ettevõtja vabastatakse osaliselt ettevõtlusmaksust, ehituse tellija vabastatakse hoonestuskava kohustusest jne. Sellised kinnitused võivad halduse seaduslikkuse aspektist olla väga problemaatilised, mida saab aga vältida kui juba korralduses selgitatakse lõpliku otsuse sisu, kuidas otsus põhiliselt välja näeb. Samas ei tohi selle all menetluste korrektsus ja hoolsus kannatada ja seadusvastase kinnitusega ei saa haldusorgan asja otsustatuks lugeda.¹⁷⁵

Õiguslikult siduv saab olla üksnes selline kinnitus, mis on antud kirjalikus vormis. Küsimus tekib, et kas olukorras, kus haldusorgan ei ole järginud menetlusnorme (nt ei ole küsinud nõutavat kooskõlastust või ei ole osapooli ära kuulanud), on tagajärjeks haldusakti õigusvastasus ning haldusväline isik sellele tugineda ei saa? Sellele annab vastuse sama paragrahvi lõige 2, mis teeb viited sama seaduse teistele asjakohastele sätetele, nagu nt § 44, mis sätestab haldusakti tühisuse alused ning §-le 45 kui alus vormi- ja menetlusvigade kõrvaldamiseks; samuti §-le 48 haldusakti tagasivõtmise kohta ning § 49 haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta. See tähendab, et sõltuvalt sellest, millise veaga on tegemist, kohaldub vastav VwVfG säte.

VwVfG § 38 lg 2 ütleb, et kui kinnitus ei ole kehtiv, kohaldub § 44 esimese lõike esimene lause; kui vead on võimalik kõrvaldada menetlusosalise ärakuulamisega või mõne teise asutuse või komisjoni kooskõlastuse saamisega, siis rakendatakse § 45 lg 1 nr 3-5 ja lg 2; tagasivõtmiseks kohaldatakse § 48; kehtetuks tunnistamiseks kohaldatakse § 49 lg-t 3. Sama paragrahvi kolmas lõige reguleerib olukorda, mil peale kinnituse kätte toimetamist muutuvad, kas faktilised või õiguslikud asjaolud, siis ei ole haldusorgan enam kinnitusega seotud, kui sellistel asjaoludel ei oleks haldusorgan sellise sisuga kinnitust andnud või oleks puudunud õiguslik alus sellise sisuga kinnituse andmiseks.¹⁷⁶ Eeltoodust nähtub, et Saksa õiguses on väga täpselt reguleeritud olukord, kus haldusorgan annab haldusvälisele isikule kinnituse, mis on suunatud haldusakti andmisele või andmata jätmisele. Sellisele lubadusele võib Eesti õiguses sarnaned MKS¹⁷⁷ §-s 91¹ sätestatud siduv eelotsus.

¹⁷⁴ Dr. H.-G. Henneke. VwVfG § 38. – H. J. Knack (toim). *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar*, 4. Aufl. Köln [etc.]: Heymanns 1994.

¹⁷⁵ H. P. Bull. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. Heidelberg: Müller 2000, lk 267.

¹⁷⁶ Dr. H.-G. Henneke (koost). VwVfG § 38.

¹⁷⁷ RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 22.12.2011, 3.

Haldusleping

Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid, seda kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite puhul (HMS § 95). Selle instituudi eesmärgiks on avardada halduse tegutsemisvõimalusi. Lisaks on halduslepingu tähtsust nähtud ka asjaolus, et selle kaudu kasvab haldusotsuste aktsepteeritavus, kuivõrd isik liidetakse haldustegevusse konsensuslikul, õiguslikult siduval ja formaalsel teel.¹⁷⁸

Kuivõrd tegemist on lepinguliste suhetega, siis ei ole enam tegemist ühepoolse tahteavaldusega, nagu haldusakti või toimingu puhul, vaid halduslepingu sõlmimine eeldab kahepoolsust. Seetõttu võib kindlalt väita, et haldusleping on selline haldusorgani spetsiifiline ja konkreetne lubadus, millest halduslepingu poolele haldusvälise isiku vormis, tõusetub usaldus haldusorgani käitumise vastu. „Eraõiguslikul isikul, kes on halduslepingu pooleks, on halduslepinguga talle antud soodustuse kehtimise osas suurem usaldus, kui talle haldusaktiga antud soodustuse osas, kuna halduslepingu teine pool (haldusorgan) ei saa lepingut ühepoolselt muuta (saab seda teha oluliselt piiratumatel juhtudel kui tühistada või muuta isiku suhtes soodustusi andvat haldusakti).”¹⁷⁹

Näitkes on planeerimismenetluses kasutatud halduslepingut, et vältida haldusorganile prognoosimatute finantsiliste kulutuste kaasnemist. Nimelt sätestab EhS¹⁸⁰ § 13, et detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Tegemist on olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluva ülesandega KOKS¹⁸¹ § 6 lg 3 p 1 mõttes¹⁸². Seetõttu eeldab EhS § 13, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendab kohalik omavalitsus koos detailplaneeringu taotlejaga küsimuse, kes teostab nimetatud teede ning tehnovõrkude ja –rajatiste väljaehitamise ning kes kannab vastavad kulud.¹⁸³ Läbi halduslepingu sõlmimise on võimalik vältida hiljem haldusorganil kulude kandmist tulenevalt

¹⁷⁸ L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010, lk 3. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf (20.04.2012).

¹⁷⁹ TlnHKo 3-09-2477, p 9.

¹⁸⁰ RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.12.2011, 1.

¹⁸¹ RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 29.12.2011, 1.

¹⁸² RKPJKo 3-4-1-9-06, p 20.

¹⁸³ RKHKo 3-3-1-26-10, p 13.

EhS §-st 13. Samuti on halduslepinguks peetud korraldatud jäätmeveo lepingut¹⁸⁴ või vanglas kaupluse teenuse osutamiseks sõlmitud lepingut.¹⁸⁵

Riigikohus on selgitanud, et „[h]alduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.”¹⁸⁶ „[A]valikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda ka kinnipeetavale normaalsete elutingimuste loomise ja tagamise. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.”¹⁸⁷

Halduse siseakt

Haldusorgan annab oma sisemiseks töökorralduseks välja mitmeid korraldusi, otsuseid, mille regulatiivsus üldjuhul jääb selle asutuse piiresse. Teatud juhtudel on aga sellised haldusisesed aktid avaldanud õiguslikku mõju ka väljapoole haldusorganit, mistõttu on kohtupraktikas peetud võimalikuks ka selliseid haldusakte vaidlustada. Tallinna Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et halduskohtus vaidlustatava haldusakti määratlus HkMS § 4 lg-s 1 on avaram kui HMS § 51 lg-s 1, hõlmates ka siseakte.¹⁸⁸

Internsed otsused on näiteks asutusesisesed halduseeskirjad, juhendid, kooskõlastused.¹⁸⁹ Näiteks on Riigikohus selgitanud, et „[s]uhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke

¹⁸⁴ TlnRnKo 3-10-509.

¹⁸⁵ RKEKm 3-3-4-1-10.

¹⁸⁶ RKHKo 3-3-1-64-03, p 12.

¹⁸⁷ RKEKm 3-3-4-1-10, p 5.

¹⁸⁸ TlnRnKm 3-11-306; RKHKm 3-3-1-52-11.

¹⁸⁹ Pilving (koost) 2004, 9.1.6.

õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.”¹⁹⁰ Samuti võib avaldada halduseeskiri haldusvälist õiguslikku mõju, kui halduseeskirja normid omandavad faktilise välismõju nende kohaldamise tulemusena.¹⁹¹ Samas on Tallinna Ringkonnakohus asunud seisukohale, et haldusesisene otsus ei ole kaebajale siduv ning selle vaidlustamine 30 päeva jooksul ei ole nõutav, vaid piisab otsuse täitmise vaidlustamisest.¹⁹²

2.2.2 Toiming

Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes (HMS § 106 lg 1). Seejuures võib toiming piirata isiku õigusi või vabadusi, kui selleks on seaduslik alus (HMS § 107 lg 1). Sellele kõrvutamiseks saab tuua halduskohtumenetluses käsitletava toimingu mõiste. Vastavalt HkMS § 6 lg-le 2 loetakse halduskohtumenetluses haldusorgani toiminguks haldusorgani poolt haldusmenetluses tehtud toiming, samuti haldusorgani tegevusetus ja viivitus avalik-õiguslikus suhtes (HkMS § 6 lg 2). Kui HMS sätestab toimingu läbi negatiivse sõnastuse, siis HkMS püüab loetleda erinevad toimingu vormid. Toiming võib olla aktiivses vormis (teatud tegevus) või passiivses vormis (tegevusetus), mis omakorda võib väljenduda viivituses.

Riigikohus on asunud seisukohale, et „õiguspärane ootus saanuks tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul oli alust arvata, et seda ei muudeta”.¹⁹³ Nimelt hindas kohus viimati nimetatud asjas, kas isikul oli tekkinud detailplaneeringu algatamise otsusest usaldus, et haldusorgan ka detailplaneeringu kehtestab. Seejuures oli haldusväline isik viidanud oma subjektiivse avaliku õiguse alusena KOKS § 33 lg-le 1, mille kohaselt on igal isikul õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi. Riigikohus hindas, kas sellest normist tuleneb isikule selline subjektiivne avalik õigus, mille kaitseks on esitatud usaldusega arvestamise argumendi.

Kohus selgitas, et „[e]kslik on kassaatori väide, et detailplaneeringu algatamise kohustus tuleneb KOKS § 33 lg-st 1, mis annab igal isikul õiguse taotleda kohaliku omavalitsuse volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusevastaselt kitsendatud isiku õigusi. Käesoleval juhul

¹⁹⁰ RKHKo 3-3-1-55-04, p 14.

¹⁹¹ RKHKo 3-3-1-81-07, p 13.

¹⁹² TlnRnKo 3-06-1210, p 11.

¹⁹³ RKHKo 3-3-1-79-09, p 15.

ei ole tuvastatud, et valla üldplaneering kitsendaks isiku õigusi seadusevastaselt. Samas tuleb silmas pidada, et isiku konkreetne taotlus on suunatud detailplaneeringu algatamisele ja selle lahendamine toimub vastavalt planeerimisseaduse sätetele. Seetõttu ei ole KOKS § 33 lg 1 selles vaidluses kohaldamisele kuuluv säte.”¹⁹⁴ Seejuures on kohus ilmselt lähtunud subjektiivse avaliku õiguse hindamisel Riigikohtu erikogu antud selgitustest. „Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.”¹⁹⁵

Eelviidatud otsuses oli vaatluse all, kas detailplaneeringu algatamise otsusega kui toiminguga anti kaebajale lubadus detailplaneeringu kehtestamiseks. Nagu eelnevast näha on selle hindamisel määrava tähtsusega õigusnorm, millele tuginevalt haldusväline isik leiab endale lubatud subjektiivse õiguse tekkivat. Olukorras, kus haldusvälise isiku poolt näidatud õigusnorm ei kaitse sellist subjektiivset avalikku õigust, mida kaebaja väidab usalduse aluseks olevat, ei saa isikul olla tekkinud usaldust tulevikus aset leidva haldusorgani vastava tegevuse suhtes. Samuti võib Riigikohtu viitest selgele lubadusele järeldada, et ka haldusorgani tahe anda vastavasisuline lubadus, peab olema nähtav sellest haldusorgani tegevusest, millele tuginevalt haldusväline isik väidab usalduse olevat tekkinud. Seetõttu, kui on täidetud eeldused, et haldusorgani tegevusega on antud lubadus universaalaktist tuleneva subjektiivse avaliku õiguse realiseerumiseks tulevikus ning ka haldusorgani antavast lubadusest on tuvastatav, et haldusorgan ka ise mõistis selliselt oma lubadust, võib öelda, et isikul on tekkinud usaldus.

Näiteks oli selline olukord AS-i Sylvester kaasuses, kus maksuhaldur oli 2002 andnud juriidilisele isikule selgitusi maksutamise küsimuses, kuid muutis hiljem oma seisukohti oluliselt.¹⁹⁶ Täpsemalt soovis AS Sylvester teada, kas füüsilistele isikutele võib tekkida maksukohustus, kui füüsilisest isikust aktsionär võõrandab talle kuuluvad aktsiad enda omanduses olevale äriühingule, mis hilisemalt võõrandab aktsiad edasi kolmandale isikule soetushinnast tunduvalt kõrgema hinnaga. Maksuamet vastas 6.09.2002 kirjas nr

¹⁹⁴ RKHKo 3-3-1-79-09, p 16.

¹⁹⁵ RKEKo 3-3-1-15-01, p 22.

¹⁹⁶ RKHKo 3-3-1-23-09.

6.1-03.3/7817, et nõustub AS-ga Sylvester, et maksukohustust ei teki aktsiad võõrandanud füüsilisest isikust aktsionäril A, kui ta ei omasta maksuvabalt tulu, mis tekiks füüsilisest isikust aktsionärile kuuluva äriühingu Y ja kolmanda isiku Z (kellele aktsiad edasi müüdaks) vahelisest aktsiate võõrandamistingust. Siiski 2007. a korrigeeris Maksu- ja Tolliamet maksuotsustega tulumaksuarvestust ning kohustati täiendavalt tasuma tulumaksu. Haldusorgan oli viis aastat hiljem muutnud oluliselt oma senist seisukohta MKS-i § 84 tõlgendamise osas. Riigikohus asus seisukohale, et haldusorgan ei tohi „kallutada isikut käituma viisil, mis ei ole kooskõlas seadusega. /.../ [M]aksuhalduri 6.09.2002 selgitus maksustamise küsimuses võis anda kaebajatele edasiseks tegutsemiseks kindlustunde ning AS Sylvester aktsionärid võisid sellele maksuhalduri seisukohale tuginedes omapoolseid tegevusi kavandada ja järelepärimises antud juhtumikirjeldusele vastavalt ka käituda, usaldades seejuures maksuhalduri seisukoha paikapidavust.”¹⁹⁷

Samuti võib toiming, mis seisneb andmebaasi andmete sisestamises, tekitada õiguslikke tagajärgi. Näiteks on Riigikohus asunud seisukohale, et kuigi registri kanne ei loo otseselt kellelegi õigusi ega kohustusi, ei välista see õiguste rikkumist.¹⁹⁸ Ainuüksi asjaolu, et toiminguga ei looda kellelegi õigusi ega panda peale kohustusi, ei välista võimalust, et sellega luuakse õiguslikke tagajärgi ning seega võib ka sellisest toimingust tekkida isikule usaldus.

Toimingute alaliik on ka menetlustoiming, mis üldjuhul õiguslikke tagajärgi ei loo, kuid esineb ka erandeid. Seetõttu ongi kohtupraktikas võimaldatud vaidlustada ka menetlustoimingut iseseisvalt lõppaktist või menetlust lõpetavast toimingust. Riigikohus on selgitanud, et „[m]enetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on samas erandina õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. Enne haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.”¹⁹⁹ Sellest tulenevalt võib öelda, et ka menetlustoiming võib tekitada õiguslikke tagajärgi ning seetõttu olla eelduseks usalduse tekkimisele, mis omakorda võib viia haldusorgani vastuolulise käitumise keeluni.

¹⁹⁷ RKHKo 3-3-1-23-09, p 21-22.

¹⁹⁸ RKHKo 3-3-1-59-02, p 14; RKHKm 3-3-1-18-98.

¹⁹⁹ RKHKo 3-3-1-86-06, p 20-21; RKHKo 3-3-1-62-08, p 9.

Küll aga on seoses menetlustoiminguga Riigikohus märkinud näiteks, et kooskõlastus ei oma vahetut mõju, mistõttu see ei ole haldusakt ning seetõttu ei laiene sellele ka haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsioon, sh võimalus tugineda õiguspärasele ootusele.²⁰⁰ Sellega ei saa aga nõustuda, kuivõrd sisuliselt tähendaks see, et menetlustoimingule kui toimingule alaliigile ei laiene ka haldusmenetluse ega õiguse üldpõhimõtted, kuigi need on HMS-i üldosas. Ainuüksi haldustegevuse vorm ei tohiks määrata, millised põhimõtted kehtivad, vaid tuleb läheneda õigussuhte iseloomust ning mõjust haldusest väljapoole. Sellist lähenemist toetab ka hilisem Riigikohtu praktika, kus on selgitatud, et kuigi menetlustoimingule ei laiene otseselt HMS §-s 56 sätestatud nõuded haldusaktide motiveerimisest, siiski ei tähenda see, et menetlustoiminguid ei peaks üldse põhjendama; motiveerimise nõue on haldusmenetluse üldine nõue.²⁰¹

Tegevusetus viitab sellele, et haldusorgan ei ole asunud mingit toimingut sooritama või haldusakti andma. Euroopa Kohus on tegevusetusena käsitlenud sõnaselge otsuse puudumist ning märkinud, et niisugust otsust ettevalmistavat tööd ei saa võrdsustada otsuse endaga.²⁰² Kohtupraktikas on tegevusetusest tulenevale usaldusele tuginetud näiteks olukordades, kus hoiuala moodustamise määruksesse esialgselt teatud kinnistuid ei lisatud, kuid hiljem kehtestati looduskaitse piiranguid ka teiste kinnistute suhtes. Sellises situatsioonis asus Riigikohus seisukohale, et isikutele ei saanud esialgselt määrusest tekkida õiguspärasest ootust, kuivõrd „[e]i LKS²⁰³ § 91 lg-st 6 ega muudest õigusaktidest ei tulene, et Vabariigi Valitsus ei või oma korraldust, millega Natura 2000 võrgustiku alad kindlaks määratakse, muuta. Lisaks ei ole välistatud hoiualade loomine aladel, mis pole lülitatud Natura 2000 võrgustikku.”²⁰⁴ Selline seisukoht on ka põhjendatud, kuivõrd puudub igasugune mõistlik alus eeldada, et haldusorgan soovis välistada kõik teised kinnistud looduskaitse alla määramast. Arvestades keskkonna muutumise määramatust, oleks ka sellise tahte väljendamine ilmselt olnud keskkonnaõiguse põhimõtetega vastuolus.

Viivitus viitab menetluse venimisele, mis tähendab, et sellest saab tõusetada üleüldine usaldus, mis on seaduses ette nähtud, nt menetluse läbiviimiseks mõistliku aja jooksul. Tallinna Ringkonnakohus on selgitanud, et loataotleja õigusi võib „rikkuda ka seaduses sätestatud tähtaegade piiresse jääv menetlus, kui asutus on jätnud kasutamata reaalse

²⁰⁰ RKHKo 3-3-1-79-05, p 9.

²⁰¹ RKHKo 3-3-1-62-08, p 10.

²⁰² EKo 22.03.1961, 42/59, *S.N.U.P.A.T. vs. ESTÜ Ülemamet*, p 2.

²⁰³ RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 29.12.2011, 1.

²⁰⁴ RKHKo 3-3-1-57-09, p 19.

võimaluse otsustada loa andmine seaduses sätestatud menetlustähtajast kiiremini. Ehkki säärane viivitus tugineks seaduslikule alusele, ei oleks ta samaaegselt proportsionaalne. Õiguspärane saab olla vaid vajalik viivitus.”²⁰⁵ Seega isegi juhul, kui haldusorgani tegevus on kooskõlas seadusliku aluse põhimõttega, võib see sellest hoolimata olla õigusvastane. Küll aga on ringkonnakohus rõhutanud, et kui esinevad objektiivsed takistused, ei ole viivitus õigusvastane, mistõttu menetluse kestuse hindamisel ei saa piirduda üksnes päevade mehaanilise kokkulugemisega, vaid selgitada tuleb, kas menetlus tervikuna on toimunud mõistliku aja jooksul.²⁰⁶

Riigikohus on möönnud, et ka viivitus võib haldusvälise isiku õigusi rikkuda, seda olukorras, kus haldusorgani poolt läbiviidavas haldusmenetluses on nõutav teise haldusorgani kooskõlastus, kuid viimane viivitab sellise kooskõlastuse andmisega. „Käesolevas planeerimismenetluses tooks pädeva haldusorgani keeldumine nõusoleku andmisest vältimatult kaasa planeeringu mittekehtestamise. Sarnane toime on nõusoleku andmisega viivitamisel. Ka nõusoleku andmisega viivitamise korral ei ole kohalikul omavalitsusüksusel võimalik ehituskeeluvööndit vähendavat planeeringut kehtestada.”²⁰⁷ Eeltoodust tulenevalt võib viivitus olla usalduse kaitse aluseks ning tingida haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise, kui on rikutud mõistliku menetlusaja kriteeriumit menetluse terviklikkuse aspektist ning proportsionaalsuse põhimõtet (HMS § 64 lg 3).

2.2.3 Halduspraktika

Halduspraktika puhul on tegemist pika-ajalise haldusorgani ühetaolise tegevusega, mille järgimine on kujunenud haldusorganis tunnustatud käitumismustriks. Sellest tulenevalt võib haldusvälisel isikul tekkida mõistlik ootus, et varasemalt teostatud praktikat kohaldatakse ka tema suhtes. Iseküsimus on aga, kas pelgalt selline ootus, kui puudub haldusvälisele isikule konkreetselt üksikjuhtumist lähtuvalt antud lubadus, võib tekitada usalduse, millega tuleb haldusorganil hiljem oma tegevuses arvestada.

Riigikohus on möönnud, et halduspraktikast võib tõusetuda haldusvälisele isikule usalduse kaitse, kuid rõhutanud, et ebaõige halduspraktika sellist usaldust ei tekita.²⁰⁸ Ebaõige praktika

²⁰⁵ TlnRnKo 3-06-1210, p 7.

²⁰⁶ *Ibid.*, p 9.

²⁰⁷ RKHKo 3-3-1-5-11, p 18.

²⁰⁸ RKHKo 3-3-1-23-06, p 12; RKHKo 3-3-1-53-04, p 13; RKHKo 3-3-1-19-04.

ei tähenda üksnes õigusvastaselt teise isiku soodsat kohtlemist²⁰⁹, vaid ka sisuliselt õiguspärast tegevust, mille jätkamist ei saa nt ülekaalukat avalikku või kolmandate isikute huvi arvestades pidada põhjendatuks.²¹⁰ See tähendab, et sisuliselt tunnustatakse siin seaduslikkuse põhimõtte absoluutsust ilma usalduse kaitsega arvestamata või avalike huvide kaalumiseta. Sellest tulenevalt tekib küsimus, et kui haldusaktide puhul on õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamisel piiratud seaduslikkuse põhimõtte domineerimist ning arvestada tuleb usalduse kaitsega, siis miks on mõne teise haldusorgani tegevusvormi (halduspraktika) puhul selline lähenemine välistatud. Puudub igasugune mõistlik põhjendus, miks ei peaks haldusorgan ka ebaõige halduspraktika puhul läbi viima kaalumist.

Seoses halduspraktika muutusega on Riigikohus rõhutanud, et pelgalt selline muutus ei ole aluseks varasemalt antud haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks.²¹¹ Samasugune lähenemine on ka Euroopa kohtutel, kus kohtuasjas *Lagardère SCA & Canal+ SA* asus Üldkohus seisukohale, et ainuüksi asjaolu, et otsus ei ole kooskõlas komisjoni varasema praktikaga, ei muuda otsust õigusvastaseks ning kehtetuks tunnistamine lubatav ei ole.²¹² Teisest küljest aga ei saa isikul olla õiguspärast ootust olukorra muutumatuna säilimiseks, vaid halduspraktika põhjendatud muutmise on täiesti lubatav ja legaalne.²¹³

Lisaks on halduspraktikale tuginevaid väiteid käsitletud kohtud võrdse kohtlemise põhimõtte raames. „Kui haldusorgani halduspraktika on õiguspärane, siis tuleneb ka halduspraktikast menetlusosalisele subjektiivne õigus nõuda, et tema suhtes ei kohaldataks rangemaid reegleid kui teiste isikute suhtes muidu, kui seda nõuavad antud juhtumi erilised asjaolud või kui haldusorgan peab vajalikuks oma halduspraktikat muuta. Vastasel korral rikutaks võrdse kohtlemise põhimõtet.”²¹⁴ Võrdluseks Euroopa õigusega, siis on näiteks konkurentsioiguses trahvide määramisel asutud kohtupraktikas seisukohale, et ettevõtjal ei ole õiguspärast ootust, et komisjon ei ületa varasema praktika käigus määratud trahvide määrasid ega muuda trahvide arvutamise meetodit.²¹⁵

²⁰⁹ RKHKo 3-3-1-59-06, p 12.

²¹⁰ RKHKo 3-3-1-53-04.

²¹¹ RKHKo 3-3-1-57-06; RKHKo 3-3-1-6-04, 18; RKHKo 3-3-1-7-04.

²¹² EÜKo 20.11.2002, T-251/00, *Lagardère SCA and Canal+ SA vs. komisjon*, p 145 ja 150.

²¹³ TlnHKo 3-08-1976; TlnRnKo 3-07-974, p 18.

²¹⁴ TlnRnKo 3-06-1950, p 15.

²¹⁵ EKo 28.06.2005, C-189/02 P, *Dansk Rørindustri A/S vs. komisjon*, p 173 ja 186.

Ülaltoodust tulenevalt võib öelda, et halduspraktikast tuleneb isikule harva kaitstav usaldus. Sellised olukorrad on pigem erandid, kui tavapärased, ilmselt tulenevalt asjaolust, et isikul ei saa olla õiguspärasest ootusest olukorra muutumatuna säilimiseks.

2.3 Usalduse välistamine

Haldusmenetluse seaduses on toodud konkreetset alust, mille esinemisel ei pea haldusorgan isiku usaldusega arvestamine. Samuti käsitletakse alljärgnevalt usalduse välistamist ka juhul, kui esinevad ülekaalukad avalikud huvid või koormatud isiku huvid, mis tähendab, et kaalumise viib usaldusega mitteamistamisele.

2.3.1 Usaldusega mitteamistamise alused

Üldiselt võib usalduse välistamise alused jagada kaheks. Esiteks need, mis on tingitud universaalaktist või haldusaktist endast tulenevalt ning teiseks need, millele on aluse andnud haldusakti adressaadi käitumine. Üheks aluseks on haldusakti vaidlustamise tähtaaja kulgemine (HMS § 67 lg 4 p 1), mis tähendab, et olukorras, kus ei ole möödunud veel haldusakti kaebetähtaeg või haldusakt on tähtaegselt vaidlustatud, ei saa isikul tekkida haldusakti püsima jäämiseks usaldust. Seda tingituna asjaolust, et usalduse tekkimise eelduseks on õiguskaitse saavutanud haldusakt, mis saabub alles peale vaidlustamistähtaaja möödumist.

Problemaatilised on olukorrad, kus haldusakti andmisest on möödunud oluliselt enam kui vaidlustamistähtaeg, kuid tingituna haldusakti teatama jätmisest isikule, kelle õigusi haldusakt rikub, võib haldusakti vaidlustada ka peale 30-päevase kaebetähtaaja möödumist. Sellises olukorras on Riigikohus selgitanud, et tuleb leida õiglane tasakaal efektiivse õiguskaitse ja õiguskindluse põhimõtte vahel, mistõttu peab kohus kaebuse küll läbi vaatama, kuid asja sisulisel lahendamisel arvestama usalduse kaitsega.²¹⁶

Seoses õiguskaitse saavutanud haldusotsuse kehtetuks tunnistamisega on Euroopa Kohus selgitanud, et mõistlike kaebetähtaegade möödumisel või õiguskaitsevahendite ammendumise tulemusel tekkiv haldusotsuse lõplikkus lisab õiguskindlust, mistõttu ühenduse õigus ei nõua, et haldusorgan oleks põhimõtteliselt kohustatud muutma haldusotsust, mis on muutunud lõplikuks. Siiski on haldusorgan kohustatud selle otsuse uuesti läbi vaatama, et võtta arvesse

²¹⁶ RKHKo 3-3-1-41-02, p 12.

ühenduse asjassepuutuvale õigusnormile Euroopa Kohtu poolt vahepeal antud tõlgendust ning läbivaatamise tulemuste põhjal uuesti otsustama, millises ulatuses tal tuleb otsust kolmandate isikute huve kahjustamata muuta.²¹⁷ Seega juhul, kui haldusorgani eksimuse tõttu on jäänud puudutatud isik korrektselt ja õigeaegselt teada puudutavast otsusest teavitamata, ei saa soodustatud isikule kättetoimetamisest arvates kaebetähtaja möödumisest võtte puudutatud isikult õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Teisest küljest ei tohi aga jätta ka soodustatud isiku, kes usaldas haldusakti kehtima jäämist, usalduse kaitset tähelepanuta, vaid leida mõistlik tasakaal erinevate huvide kaalumise vahel.

Toimingute ja halduspraktika puhul HMS § 67 lg 4 p-s 1 sätestatud välistamise alus ilmselt väga rakendust ei leia, kuivõrd sellise haldustegevuse alusel tekkinud usaldus on suunatud tulevikus mingi soodustuse või hüve saamiseks, küll aga mitte saadud soodustuse/hüve säilimiseks (nagu haldusaktide puhul). Seetõttu on viidatud probleem aktuaalne enamasti haldusaktide puhul.

Usalduse välistamise aluseks on ka asjaolu, et kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis endas (HMS § 67 lg 4 p 2). Ka viidatud aluse puhul on tegemist pigem haldusaktile omase välistamise alusega, kuivõrd seondub juba saadud soodustuse või hüve säilimisele suunatud usalduse kaitsega. Käsitletav usalduse välistamise alus seondub ettenähtavuse kriteeriumiga.

Ettenähtavus eeldab, et haldusväline isik oleks kursis vastava valdkonna seadusandlusega, juhul kui haldusaktis endas ei ole see võimalus ette nähtud. Näiteks on tegevus piisavalt ettenähtav, kui seda sai eeldada mõistlik ja hoolas ettevõtja. Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et kui majandustegevuses osalejatele on nende huve kahjustava meetme vastuvõtmine eelnevalt teada, ei saa ettevõtjad õiguspärase ootuse põhimõttele tugineda.²¹⁸ Usalduse tekkimise juures mängib olulist rolli haldusvälise isiku enda käitumine ning Euroopa kohtud lähtuvad näiteks mõistliku ettevõtja kriteeriumist. See tähendab, et ettevõtja peab olema õiguslikult ja faktiliselt hästi informeeritud Euroopa õiguse regulatsioonidest.²¹⁹ Olukorras, kus eeldada ettevõtja hoolsust viia ennast kurssi vajaliku teabega ning sellest

²¹⁷ EKo 13.01.2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV vs. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, p 24 ja 27.

²¹⁸ EKo 15.04.1997, C-22/94, *Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General*, p 25; EKo 15.07.2004, C-37/02, *Di Lenardo vs. Ministero del Commercio con l'Estero*, p 70; EKo 10.03.2005, C-342/03, *Hispaania Kuningriik vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, p 48.

²¹⁹ Craig 2006, lk 631.

tulenevalt oleks pidanud ta ettenägema vastavat vastuolulist käitumist, leiab Euroopa Kohus, et usaldust esialgse olukorra säilimisse ei saa tekkida.²²⁰

Õiguskirjanduses on mööndud, et kogu regulatsiooniga kursis olek eeldab ettevõtjalt väga suurt ressursi.²²¹ Samas kehtib üldpõhimõte, et ettevõtjal ei peaks olema võimalus saavutada parem positsioon olukorras, kus ta ei olnud hoolas, võrreldes sellega, kus isik on tegutsenud temalt mõistlikult eeldava hoolikusega.²²² Esmapilgul võib see tõesti tunduda probleemina, kuid üksnes ettevõtja suurus ei peegelda tema võimekust, sh olla kursis nõutava seadusandlusega või korraldada oma äritegevus vastavalt nõuetele. Seda enam, et seaduse mitte tundmine ei õigusta selle rikkumist. Lisaks on haldusmenetluses (ja ka Euroopa Liidu haldusõiguses) tunnustatud põhimõttena selgitamiskohustus ja uurimispõhimõte, mistõttu peaks menetlusosaline saama igakülgselt abi haldusorganilt, eeldusel, et viimane järgib korrektselt meneltusnõudeid ja hea halduse põhimõtet.

Kolmandana võib nimetada usalduse arvestamist välistava asjaoluna, et haldusakti adressaat ei ole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust (HMS § 67 lg 4 p 3) või ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt (HMS § 67 lg 4 p 4). See viitab kõrvaltingimustega haldusaktile, mille puhul on ka rahvusvahelises õiguskirjanduses leitud, et tingimusliku haldusotsuse puhul, kui haldusväline isik ei vasta seatud tingimustele või ei täida neid hiljem ning sellele järgneb esialgse otsuse tühistamine, siis usaldusega arvestada ei tule.²²³ Näiteks on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et olukorras, kus isik on ise tinginud otsuse õigusvastasuse, kuivõrd ei ole täitnud talle sätestatud nõudeid, on sellise otsuse tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine lubatud.²²⁴

Mainitud alus on samuti omane haldusaktile, kui toimingule või halduspraktikale, kuivõrd eeldab juba antud hüve või soodustuse kasutamist. Teisest küljest aga juhul, kui haldusorgan on oma nõustamis- või selgitamiskohustuse raames andnud isikule lubaduse tulevikus mingi hüve või soodustuse saamiseks ning selgitanud vastavaid eeldusi selleks, siis ilmselt on ka usaldus välistatud, kui hiljem isik nendele tingimustele ei vasta. Sel juhul ei saa olla tekkinud

²²⁰ EKo 01.02.1978, 78/77, *Johann Lührs vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*; EKo 14.02.1990, C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre jt vs. komisjon*, p 37.

²²¹ S. Schonberg. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press 2000, lk 128 (viidatud: Craig 2006, lk 633).

²²² Sharpston 1990, lk 136.

²²³ Craig 2006, lk 618.

²²⁴ EKo 24.01.2002, C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop. Arl vs. komisjon*, p 90.

usaldust, kuivõrd isik oli teadlik, milliseid nõudeid ta peab täitma. Keelduv otsus ei saanud talle sellisel juhul tulla üllatuslikuna.

Usaldusega arvestamine on välistatud olukorras, kus haldusakti õigusvastasus on tingitud haldusvälise isiku enda käitumisest. Ka see alus on seotud isiku hoolsuskohustusega, olla mõistlikult eeldatavas ulatuses kursis vastava valdkonna seadusandlusega. Sellise käitumisega on tegemist, kui isik oli teadlik või pidi teadma soodustava otsuse õigusvastasusest (HMS § 67 lg 4 p 5). Riigikohus on märkinud, et „isik ei saa kasutusloa tühistamisel HMS § 67 lg 4 p-st 5 tulenevalt tugineda usalduse kaitsele. Kehtiv detailplaneering nägi ette paadikuuri püstitamise. Ehitusprojektis ja kasutusloas sisalduvatest andmetest pidi OÜ Grove Invest mõistma, et ehitus- ja kasutusloa ei antud mitte paadikuuri, vaid valdavas osas hoopis muuks otstarbeks kasutatava hoone rajamiseks. Samuti oli OÜ Grove Invest teadlik detailplaneeringuga kavandatud tiigi õigusvastasest paiknemisest ehituskeeluvööndis, kuna see oli selgelt välja toodud detailplaneeringu tekstilises osas.”²²⁵

Isiku enda käitumisest (õigusvastasusest teadmapidamisest) võib tekkida usalduse välistamine ka toimingute puhul. Näiteks haldusorgani tegevusetus maksu määramisel deklaratsiooni esitamisega, kus haldusorgan korrigeerib alles aastaid hiljem määratud maksu suurust.²²⁶ Või juhul, kui määratakse hoiualade koosseis ning alles hiljem otsustatakse koosseisu kaasata ka veel muud kinnistud.²²⁷

Samuti on usalduse kaitse välistatud, kui haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena (HMS § 67 lg 4 p 6). Eeltoodule sarnaselt on rahvusvahelises kirjanduses leitud, et usaldusega arvestamine on välistatud.²²⁸ Pettuse puhul on tegemist moraali küsimusega, mitte anda isikule mingi hüve või soodustus.

Siinkohal tuleb kaaluda, kas ebapiisava teabe esitamine oli tingitud haldusorgani hooletusest täita selgitamiskohustust ning rakendada uurimispõhimõtet või oli tegemist haldusvälise isiku hoolsuskohustuse ebapiisava järgimisega. Seega on küsimus tõendamises, kas isikule selgitati piisavalt ning millist teavet oli haldusorgan kohustatud haldusvälisele isikule andma.

²²⁵ RKHKo 3-3-1-63-10, p 26.

²²⁶ RKHKo 3-3-1-42-11.

²²⁷ RKHKo 3-3-1-57-09.

²²⁸ Craig 2006, lk 617.

Eeltoodust tuleneb, et usalduse välistamise alused, mis on HMS-s sätestatud haldusaktile, kehtivad osaliselt ka muule halduse tegevusele. Eelkõige aga isiku enda käitumisega seonduvad alused, aga ka universaalaktist tulenevad välistused. Nimetatud alutest saab välistada toimingut ja halduspraktika puhul HMS § 67 lg 4 punktid 1 ja 2. Muud alused võivad edukalt tulla kohaldamisele halduse tegevuse puhul, mis loob õiguslikke tagajärgi.

2.3.2 Avalikud huvid ja koormatud isiku huvid

Avalikud huvid on määratlemata õigusmõiste, mis tähendab, et neid ei saa lõplikult kindlaks määrata või koostada suletud kataloogi. Tegemist on ajas muutuvate ja sageli ka vaieldavate huvidega. Seetõttu võivad avalikud huvid erahuviga kattuda, aga sattuda nendega ka vastuollu, mistõttu nende sisustamisel osutub määravaks põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused.²²⁹ Näiteks planeeringute puhul on peetud avalikuks huviks ühiskondlike ja puhkeehitiste ala säilitamist.²³⁰ Samuti on avalikuks huviks peetud maksude laekumist, menetlusökonoomiat²³¹; haldusmenetluses asja õiget otsustamist²³²; üleriigilisi sotsiaalseid, keskkonnahoiu- või majandushuve.²³³

Usalduse kaitse ei tähenda automaatselt, et haldusorgani võimalus muuta oma poliitika on välistatud. Seda põhjusel, et isegi kui haldusväline isik suudab tõendada materiaalse õiguspärase ootuse olemasolu vastavalt kaasuse faktidele, tuleb kaaluda põhjuseid, miks haldusorganil esines vajadus vastuoluliselt käituda. Aga ka juhul, kui haldusvälisel isikul on kaitsmist vääriv õiguspärane ootus, ei tähenda see täielikult haldusorgani diskretsiooni välistamist, kuivõrd sageli on haldusvälise isiku kaitstav ootus üksnes ajutine (ajaliselt piiratud). Lisaks võib kaitstava õiguspärase ootuse tulemuseks olla haldusorgani vastuolulise käitumise lubamine, kuid kohustusega hüvitada sellest haldusvälisele isikule tekkinud nn usalduskahju.²³⁴

Siiski ei saa kohtud tugineda avalikule huvile kui millelegi abstraktsele. Nimelt on alama astme kohtud tsiviilasjas nr 2-07-20207 leidnud, et kontrollides haldusorgani õigust ehitada üle oma kinnistu piiri naaberkinnistule, et see oli õigustatud ülekaaluka avaliku huviga säilitada ajalooline rajatis (muinsuskaitse eesmärk). Riigikohus sellega ei nõustunud ning

²²⁹ Maurer 2004, lk 3.

²³⁰ RKHKo 3-3-1-48-11.

²³¹ RKÜKo 3-3-1-28-11.

²³² RKHKo 3-3-1-56-08, p 20.

²³³ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 33.

²³⁴ Craig 2006, lk 614.

märkis, et sellise käsitlemise aktsepteerimine võiks „kaasa tuua olukorra, mil eelkõige avalik võim saaks väga üldise kriteeriumi abil lihtkorras sekkuda teiste isikute omandiõigusesse.”²³⁵

Õiguskindluse järgimise põhimõtet, ükskõik kui tähtis see ka ei ole, ei saa kohaldada absoluutselt, vaid selle kohaldamist tuleb kombineerida seaduslikkuse põhimõttega. Küsimus, kumb nendest põhimõtetest peab igal konkreetsel juhul peale jääma, sõltub avaliku huvi võrdlemisest erahuvidega.²³⁶ Näiteks kohtuasjas *S.N.U.P.A.T.* selgitas Euroopa Kohus, et arvesse tuleb võtta „ühest küljest kasusaajate huvi ja eelkõige asjaolu, et nad pidid heas usus eeldama, et nad ei pea tasuma kõnesolevatelt rauajäätmetelt makse ning juhtima oma äriasju, uskudes, et antud olukord jääb püsima; teiseks ühenduse huvi käivitada korrapärane tasakaalustussüsteem, mis põhineb kõigi rauajäätmeid tarbivate ettevõtete solidaarsusel ning mille tõttu tuleb vältida, et teised maksumaksjad ei peaks lõpuks kandma nende konkurentidele ebaseaduslikult antud maksuvabastuste rahalisi tagajärgi”.²³⁷

Erinevate huvide kaalumisel tuleb muuhulgas arvestada ka haldusakti andmisest möödunud aega (HMS § 64 lg 3). See tähendab, et haldusakti kehtetuks tunnistamine peab toimuma mõistliku aja jooksul. Euroopa kohtute väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb haldusmenetluse pikkuse mõistlikkust hinnata, arvestades eraldi iga asja asjaolusid ning eelkõige selle tausta, erinevaid läbitud menetlusstaadiume, keerukust ning selle olulisust erinevate huvitatud poolte jaoks.²³⁸

²³⁵ RKTKo 3-2-1-89-11, p 12.

²³⁶ EKo 22.03.1961, 49/59, *S.N.U.P.A.T.* vs. *ESTÜ Ülemamet*.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ EÜKo 19.03.1997, T-73/95, *Oliveira vs. komisjon*, p 4; EÜKo 22.10.1997, T-213/95, *SCK ja FNK vs. komisjon*, p 57; EÜKo 15.09.1998, T-180/96, *Mediocruso vs. komisjon*, p 61; EÜKo 16.09.1999, T-182/96, *Partex vs. komisjon*, p 177; EÜKo 30.06.2005, T-347/03, *Eugénio Branco Ld vs. komisjon*, p 114.

3. Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasusgrupid

Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasusgrupid saab moodustada lähtudes haldusorgani tegevusest – seda nii esialgsest soodustavast tegevusest kui ka hilisemast vastuolulisest käitumisest. Usalduse arvestamine on üks eeldusi ja võib-olla ka üks keerulisemalt sisustatavaid kriteeriume selle keelu kohaldamise otsustamisel. Seetõttu, nagu eelnevalt sai välja toodud, võib usaldus tekkida igast haldusorgani tegevusest, mis loob õiguslikke tagajärgi. Arvestades, et haldusorgani hilisem tegevus, mis ei ole kooskõlas varasemaga, on üldjuhul haldusakti vormis, siis moodustatakse keelu kaasusgrupid varasema soodsa haldusorgani tegevuse järgi.

Sarnast lähenemist on pooldanud ka Craig, kes esimese grupina toob välja soodustavate haldusaktide kehtetuks tunnistamise. Sellele järgnevalt nimetatakse haldusorgani tegevust, millest on tekkinud isikul usaldus, kuid hiljem kaldub haldusorgan oma haldusaktist varasemast tegevusest kõrvale. Kolmandana on märgitud üldnormi või poliitika hilisemat muutmist ning viimasena üldnorm või poliitika jäetakse haldusvälise isiku suhtes konkreetsel juhtumil rakendamata.²³⁹

Õiguskirjanduses esineb veel muidki variante kaasusgruppide loomiseks. Näiteks on tehtud eristusi õigusjärelmi järgi, kus esimese grupi moodustavad haldusorgani tegevused, millest võib haldusväline isik mõistlikult uskuda tulevikus aset leidva soodsa käitumise toimumist. Teise grupi moodustavad juhtumid, kus seadus tagab isiku ootuste kaitse, olenemata sellest, kas isik on usaldusele tuginenud või mitte. Seadusandja eesmärk on siin olnud tagada õiglane menetlus, nt haldusorgani kohustus kuulata haldusväline isik enne vastuolulise otsuse tegemist ära.²⁴⁰ Nimetatud liigitamise viis on liiga üldine ega anna piisavalt täpset ülevaadet, millistel juhtudel võib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld esineda.

Vaadates Euroopa Liidu haldusõigust, mis mõjutab ka Eesti õigust, siis on näiteks riigiabiga seotud asjades grupeeritud vastavalt õigussuhte poolte järgi. Esimene kategooria on toimingud eraõiguslike juriidiliste isikute ja Euroopa Liidu või siseriikliku haldusorgani vahel ning teine kategooria on tehingud konkreetse liikmesriigi ja Euroopa Liidu institutsiooni

²³⁹ Craig 2006, lk 611.

²⁴⁰ Reynolds 2011, lk 344.

vahel.²⁴¹ Siiski ei paku ka see liigitus rahuldavat vastust, kuivõrd ei kata kõiki siseriiklikke haldusorgani tegevusvorme.

Arvestades, et õiguspärase ootuse põhimõte, millest tuleneb ka haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, on tuntud nii Inglise õiguses kui ka Euroopa Liidu haldusõiguses, käsitletakse paralleelselt näiteid ka nendest õigussüsteemidest. Lisaks on Euroopa Liidu haldusõiguses põhiline kohtupraktika tekkinud riigiabi asjades, millega puutuvad kokku kõik liikmesriigi asutused, sh ka Eesti. Seetõttu on asjakohane käsitleda ka haldusorgani vastuolulise käitumise keelu raames nimetatud valdkonna kohtupraktikat. Veelgi enam, arvestades, et Euroopa Liidu õigusruumi kuulub ka Eesti, annab selline analüüs paljiski juurde ka Eesti õiguse arengusuundadele.

3.1 Varasema soodustava haldusakti kehtetuks tunnistamine

Kõige tüüpilisem haldusorgani õiguslikult siduv tegevus, mis on suunatud haldusvälisele isikule, on haldusotsus. Olukorras, kus subjektiivsed õigused on isikule antud läbi üksikotsuse, siis vajadus kindlustada sellise loodud olukorra stabiilsust, prevalveerib haldusorgani huvide ees vaadata otsus ümber.²⁴² Heas usus käitunud haldusväline isik on usaldanud haldusorganit tema kompetentsi jäävates küsimustes ning siiralt uskunud, et viimane peab oma antud lubadust ka edaspidi. Seetõttu lubades haldusorganil piiranguteta oma seisukohti muuta, viiks see tagasi formaalsesse õigusriiki, kuivõrd õiguse üldpõhimõtetega, sh hea usu ning õigluse põhimõte, jäetakse arvestamata. Erinevalt aga materiaalsest õigusriigist, kus usalduse kaitset on peetud oluliseks ning haldusorgani vastupidine käitumine on lubatud üksnes juhul, kui selleks esinevad ülekaalukad avalikud huvid või koormatud isiku huvid kaaluvad kaitstava usalduse üles.

Haldusaktide kehtetuks tunnistamisel konkureerivad üheltpoolt seaduslikkuse põhimõte ning teiselt poolt usalduse kaitse. Avalikes huvides on, et haldusorgani tegevus oleks õiguspärane, mis on üldjuhul pooltargument õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamisel. Samas võib õiguskindluse põhimõte halduse võimalusi omaenda otsuste tühistamisel väga tugevalt ahendada, olgu eelnevad otsused siis õiguspärased või õigusvastased.²⁴³

²⁴¹ Sharpston 1990, lk 104.

²⁴² EKo 12.07.1957, 7/56, *Dineke Algera vs Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse Ühisassamblee*, p 55.

²⁴³ I. Pilving. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – *Juridica* 1998/8, lk 393.

Haldusakti kehtetuks tunnistamist reguleerib HMS § 64-70. Seejuures on eristatud õiguspärase ja õigusvastase haldusakt isiku kahjuks ja isiku kasuks ning edasi- ja tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist. Käesoleva töö teemat arvestades jäävad välja isiku kasuks haldusakti kehtetuks tunnistamine, kuivõrd tegemist ei ole isiku jaoks ebasoodsa haldusorgani käitumisega. Seetõttu ei saa nende puhul rääkida haldusorgani vastuolulise käitumise keelust.

Eesti õiguskirjanduses on peetud õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalusi avaramaks, võrreldes õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamisega.²⁴⁴ Seda tingituna asjaolust, et õiguspärase ja õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise eesmärk on erinev. Kui õigusvastase haldusakti puhul on selleks anda haldusorganile võimalus oma vigu parandada, siis õiguspärase haldusakti puhul on eesmärgiks arvestada vahepeal muutunud õigusliku või faktilise olustikuga.²⁴⁵

3.1.1 Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Õiguspärase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamise regulatsioon on sätestatud HMS § 66 lõigetes 2 (edasiulatuvalt) ja 3 (tagasiulatuvalt). Edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine on lubatud rohkematel juhtudel, kui tagasiulatuvalt. Nimelt võib edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, kui see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis (HMS § 66 lg 2 p 1), mis langeb kokku ühe usalduse välistamise alusega (HMS § 67 lg 4 p 2). Usalduse välistamise alustega langevad kokku ka HMS § 66 lg 2 punktides 3 ja 4 nimetatud edasiulatuva kehtetuks tunnistamise alused. Nendeks on, kui haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud (punkt 3, mis langeb kokku HMS § 67 lg 4 p-ga 3) ning isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt (p 4, mis langeb kokku HMS § 67 lg 4 p-ga 4). Kuivõrd usalduse välistamise aluseid sai eelnevas peatükis käsitletud, siis ei peatuta nendel alustel siinjuures pikemalt.

Samuti on võimalus edasiulatuvalt õiguspärast haldusakti kehtetuks tunnistada, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima (HMS § 66 lg 2 p 2).

²⁴⁴ Vene (koost) 2004, 9.8.3.1.

²⁴⁵ Pilving 1998, lk 395.

Edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine

Õiguspärase haldusakti edasiulatuva kehtetuks tunnistamisest tõusetus vaidlus haldusasjas nr 3-3-1-14-11. Nimelt seisnesid asjaolud selles, et haldusorgan määras 25.01.2007 otsusega piirkonna vee-ettevõtjaks osaühingu, kuid ligi neli aastat hiljem (18.12.2009) tunnistas otsuse edasiulatuvalt kehtetuks. Seda põhjusel, et osaühing oli sõlminud aktsiaseltsiga (omanik) piirkonnas asuvate ühisveevärgi- ja kanalisatsioonisüsteemide osas vara tasuta kasutusse andmise lepingu kuni Euroopa Liidu Komisjoni Ühtekuuluvusfondi projektiga ette nähtud tööde lõpetamiseni. Projekti kohaselt oli tööde lõpetamine prognoositud 31.12.2009. Aktsiaselts saatis osaühingule teate, et leping lõpeb 13.12.2009 ning samuti esitas vallavolikogule 7.10.2009 taotluse määrata ennast vee-ettevõtjaks.

Kuigi ringkonnakohtu hinnangul oli tegemist õigusvastase haldusaktiga, kuivõrd kaalutusõiguse teostamist ei olnud haldusaktist näha, siis Riigikohus sellega ei nõustunud. Nimelt asus Riigikohus seisukohale, et faktilised asjaolud on sedavõrd muutunud, mis ei võimaldanud haldusorganil tuginedes ÜVVKS²⁴⁶ § 7 lg-le 2¹ teistsuguse sisuga otsust teha. Haldusorgani diskretsioon oli redutseerunud nullini.²⁴⁷ Nimelt ütleb ÜVVKS § 7 lg 2¹, et kui ühisveevärg ja –kanalisatsioon on eraõigusliku juriidilise isiku omandis, esitab ettepaneku vee-ettevõtja määramiseks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omanik, mille kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Eeltoodust nähtub, et selliseks asjaolude muutuseks, mis tingis õiguspärase haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise, oli piirkonnas määratud vee-ettevõtjal ühisveevärgi- ja kanalisatsioonisüsteemide kasutamiseõiguse lõppemine. Juhul, kui sellised asjaolud oleks olnud ka esialgse haldusakti andmise ajal, siis haldusorgani ei oleks saanud osaühingut määrata piirkonna vee-ettevõtjaks, mistõttu oli igati õigustatud käesoleval juhul haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine.

Nimetatud õigusvaidluses tõstatas kaebaja usalduse arvestamise küsimuse. Halduskohus lükkas selle ümber, märkides, et vaidlustatud haldusakt oli ootuspärane, kuivõrd mõlemale poolele oli asja faktiline olukord teada, samuti lepingu lõppemise tähtaeg ning aktsiaselts on vara omanikuna õigustatud määrama oma vara staatust ja õigust asuda oma vara ise kasutama.²⁴⁸ Lähtudes haldusorgani vastuolulise käitumise keelu esimest kriteeriumist, milleks on usalduse olemasolu, on objektiivsest dimensioonist tulenevalt selge, et tegemist oli

²⁴⁶ RT I 1999, 25, 363 ... RT I 2009, 39, 262.

²⁴⁷ RKHKo 3-3-1-14-11, p 17.

²⁴⁸ TlnHKo 3-09-3148, lk 5.

haldusorgani selge ja konkreetse tegevusega (haldusakt). Samuti puudub kahtlus, et haldusorgani tahe ja teadmine oli suunatud sellele, et anda haldusvälisele isikule vee-ettevõtja staatus, st haldusaktiga anti isikule subjektiivsed avalikud õigused. Küll aga ei saa objektiivsesse dimensiooni kuuluva ettenähtavuse osas öelda, et haldusvälisele isikule tuli haldusorgani hilisem vastupidine käitumine (haldusakti kehtetuks tunnistamine) üllatuslikuna. Arvestades, et haldusakti kehtetuks tunnistamine oli tingitud soodustatud isiku ja kolmanda isiku vahel sõlmitud eraõigusliku lepingu lõppemisest ning ÜVVKS ei võimaldanud sellisel juhul soodustatud isikul talle antud staatust jätkata, oli selline otsus mõistlikule ja hoolsale ettevõtjale ettenähtav. Seda olenemata subjektiivsesse dimensiooni kuuluvatest kriteeriumitest, et haldusväline isik oli haldusaktist teadlik, võis lubaduse täitmisel oodata vee-ettevõtja staatuse säilimist ning on usaldusele faktiliselt tuginenud. Kuivõrd usalduse olemasolu on välistatud usalduse mitteamestamisega, siis ei ole käesoleval juhul esimene kriteerium täidetud.

Arvestades, et haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise esimesi kriteeriume on usalduse olemasolu tuvastamine ning kriteeriumite puhul on tegemist kumulatiivsete eeldustega, siis olukorras, kus usaldust ei ole tekkinud või sellega arvestamine on välistatud, ei ole vaja hakata teisi eeldusi kontrollima. Sellest tingituna ei olnud haldusorgani vastuoluline käitumine keelatud.

Haldusajal nr 3-3-1-23-06 oli vaidlus tõusetunud ehitusloa ja selle täienduse kehtetuks tunnistamisest. Nimelt oli kaebajale antud 9.07.1999 ehitusluba, mida täiendati 7.05.2002. 12.06.2003 peatas haldusorgan ehitusloa ning 18.06.2003 tunnistas nii ehitusloa kui selle täienduse kehtetuks, kuivõrd kaebaja oli ehitusloast tuleneva rekonstrueerimise asemel omavoliliselt lammutanud Eppingi torni ja Rannamäe tee vahelised ehitised täies mahus. Seeläbi oli vastustaja hinnangul muutunud ehitusloale kantud ehitise tehnilised andmed — hoonet, mida rekonstrueerida, enam ei ole.

Riigikohus selgitas, et arvestades, et kaebaja on pikema aja vältel teostanud ehitustöid, mis seonduvad ajaloolist või muinsuskaitsealset tähtsust omavate objektide rekonstrueerimise või restaureerimisega ning kaebuses märgitud, et kaebaja „suhtub Tallinna Vanalinna muinsuskaitsealasse suure respektiga kui pikaajaliste kogemustega restaureerimis- ja rekonstrueerimistööde spetsialist”, on igati põhjendatud eeldada, et selline ehitaja mõistab nõudeid, millest lähtuda ning seda ka oludes, kus ehitusluba ei ole piisavalt selge ja detailne. Riigikohus lisas, et aktsiaselts on ise kinnitanud, et ta oli teadlik välisfassaadi osalise

säilitamise nõudest, arutanud esiseina seisukorda ning selle säilitamise võimalust eradi ehituskoosolekul.

Eeltoodu tähendab, et objektiivsest dimensioonist lähtuvalt oli tegemist selge ja täpse haldusorgani soodustava tegevusega haldusakti vormis, mis oma sisult vastas haldusorgani taatele. Subjektiivsest dimensioonist lähtuvalt oli haldusväline isik sellisest soodustavast haldusaktist teadlik ning tal oli õigustatud ootus, et ehitusloa alusel võib ta teostada ehitustöid. Tulles tagasi objektiivse dimensiooni juurde, mis puudutab haldusorgani hilisemat ebasoodsat tegevust, siis ei ole Riigikohus jõudnud veendumusele, et haldusakti kehtetuks tunnistamine pidi olema haldusvälisele isikule ettenähtav. Riigikohus on analüüsinud kaebajat iseloomustavaid asjakohaseid tunnuseid (kogemus nimetatud valdkonnas, töötajate teadmised, kaebaja käitumine probleemi lahendamisel jne), et selgitada välja, kas esineb usaldusega mitteamvestamise aluseid. Kuivõrd puudusid andmed, kas kaebaja käitumine, mis oli üksnes formaalselt õigusvastane, oleks toonud kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise, siis ei saanud kindlalt väita, et haldusakti kehtetuks tunnistamine oleks pidanud olema kaebajale ettenähtav. Seetõttu tuleb eeldada, et kaebajal oli usaldus tekkinud ning esimene kriteerium haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamiseks, on täidetud.

Järgnevalt tuleb analüüsida, kas esinesid avalikud või koormatud isiku huvid haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Vaidlusesemeks olnud haldusakti adressaatide hulka koormatud isikuid ei kuulunud ega puudutanud see haldusakt ka mõne teise haldusvälise isiku subjektiivseid õigusi. Seega koormatud isiku huvid puuduvad. Avalik huvi oli ilmselt ehitustööde seaduslik teostamine, järgides ehitusloaga sätestatud tingimusi. Vastandlike huvide kaalumise osas leidis Riigikohus, et rikutud oli proportsionaalsuse põhimõtet. Riigikohus selgitas, et kaebaja rikkumine oli sisult formaalne (ta ei pöördunud lammutamise vajaduse ilmnemisel halduse poole selle tegevuse seadustamiseks), mistõttu ehitusõiguse keelamine ja selle sidumine kavandatava uue detailplaneeringuga oleks põhjendamatu. Lisaks oleks haldusorgan pidanud ehitusloa tühistamisel põhjalikult kaaluma nii avalikke kui erahuve ning silmas pidama ka neid õiguslikke ja faktilisi tagajärgi, mis saavad ehitusloa tühistamise tulemusena.²⁴⁹ Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga, et kaebus kuulub rahuldamisele.

Eeltoodust nähtub, et haldusorgani vastuoluline käitumine (haldusakti kehtetuks tunnistamine) lubatud ei olnud, kuivõrd usalduse olemasolu ei saanud tõendamatuset tõttu

²⁴⁹ RKHKo 3-3-1-23-06, p 16.

täiesti välistada ning haldusorgan oli teinud diskretsioonivigu, sh ei olnud kolmanda kriteeriumina viinud läbi nõuetekohast kaalumist ning järginud proportsionaalsuse põhimõtet.

Sarnaselt eeltoodule on Euroopa kohtud hinnanud haldusvälise isiku käitumist nii lähtuvalt valdkonna spetsiifikast, st haldusvälise isiku kogemusest selles valdkonnas ja teadmistest, kui ka isiku käitumise seaduslikkuse aspektist. Näiteks riigiabi asjades on kohtud märkinud, et abi lubatavuse osas tekkinud õiguspärasele ootusele saab põhimõtteliselt tugineda üksnes siis, kui abi anti kooskõlas ettenähtud menetlusega.²⁵⁰ Seejuures peab hoolas ettevõtja suutma üldjuhul kindlaks teha, kas seda menetlust järgiti, eriti juhul, kui abi antakse komisjonile eelnevalt teatamata, mistõttu see on ETL²⁵¹ artikli 108 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik ning abisaajal ei saa sel momendil olla õiguspärast ootust, et abi andmine on nõuetekohane.²⁵²

Ülaltoodust nähtub, et kohtupraktikas on sisuliselt järgitud haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise kriteeriume. Esmalt on analüüsitud, kas isikul esineb usaldus, sh, kas usaldusega mitteametustamise aluseid ei eksisteeri. Seejärel asutakse analüüsima, kas erinevate huvide vahel on kaalumise nõuetekohaselt läbi viidud ning proportsionaalsuse põhimõtet järgitud. Küll aga mõistliku aja küsimuse käsitlemist haldusaktide edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise puhul Riigikohtu praktikas ei ilmnenud.

Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine

Õiguspärase haldusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise alused on piiratud, kui edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel, kuid langevad kokku edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise alustega. Nimelt sätestab HMS § 66 lg 3, et haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks tagasiulatuvalt kehtetuks HMS § 66 lõike 2 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud juhtudel. See tähendab, et samamoodi nagu edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise puhulgi, langevad need alused kokku usalduse välistamisega (HMS § 67 lg 4 p-d 2-4). Seetõttu puudub vajadus käesoleval juhul neid aluseid eraldiseisvalt käsitleda.

²⁵⁰ EÜKo 15.06.2005, T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna vs. komisjon*, p 64; EKo 20.09.1990, C-5/89, *komisjon vs. Saksamaa*, p 14 ja 16.

²⁵¹ ELT C 83, 30.03.2010, lk 1-388.

²⁵² EKo 11.11.2004, C-183/02 P, *Demesa ja Territoria Histórico de Álava vs. komisjon*, p 44 ja 45; EKo 8.12.2011, C-81/10 P, *France Télécom SA vs. komisjon*, p 59.

Õiguspärase haldusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine oli vaidlusalune küsimus haldusjas nr 3-3-1-25-04²⁵³, kus haldusorgan tunnistas tagasiulatuvalt kehtetuks maa (Aasa 4) ostueesõigusega erastamise isikule, kuivõrd haldusväline isik oli vahepeal võõrandanud Aasa 4 asuva ärihoone OÜ-le Almeda Kliinik. Kohtud leidsid, et haldusorganil oli õigus haldusakt tagasiulatuvalt tühistada, kuivõrd MaaRS²⁵⁴ alusel ei olnud isikul enam õigust ehitise omanikuna maad ostueesõigusega erastada. Riigikohus asus seisukohale, et kaebus on jäetud põhjendatult rahuldamata, kuivõrd haldusakti andmise ajal ei saanud see haldusakt A. Ž. kui erastamise õiguse minetanud isiku õigusi rikkuda.²⁵⁵ Eeltoodust nähtub, et objektiivsest aspektist oli haldusorgani esialgse soodustava tegevuse puhul tegemist täpse ja konkreetse lubadusega, mis vastas oma sisult ka haldusorgani tahtele. Subjektiivsest aspektist lähtudes oli A. Ž. teadlik soodustavast haldusaktist ning tal oli mõistlik ootus maa erastamiseks. Küll aga seoses haldusorgani hilisema tegevusega objektiivsest aspektist, pidi A. Ž.-le olema selline tegevus ettenähtav. Kuivõrd õigusaktid ei andnud subjektiivset õigust erastada maad isikul, kellele sellel maa-alal hooneid ei kuulunud, siis hoonete võõrandamisel pidi olema A. Ž.-le arusaadav ning ettenähtav, et haldusorgan tunnistab tema suhtes antud üksikotsuse kehtetuks. Seega esines usalduse mitteamvestamise alus, mistõttu esimene kriteerium täidetud ei ole ning haldusorgani vastuoluline käitumine oli lubatav.

Eeltoodust saab teha järelduse, et õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamisel HMS § 66 lg 2 punktides 1, 3 ja 4 haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ei kohaldu, kuivõrd sisuliselt on nende puhul usalduse tekkimine välistatud. Kui aga üks keelu eeldustest on täitmata, siis keeld ei kohaldu.

3.1.2 Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Haldusakti sidusus on sõltuvuses haldusakti kehtivusest, mitte selle õiguspärasusest. See tähendab, et ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt, loob õiguslikke tagajärgi niikaua, kui see ei ole kehtetuks tunnistatud või tühistatud.²⁵⁶ Tegemist on olukorraga, kus omavahel tekitavad pingeid kaks vastandlikku põhimõtet – seaduslikkuse põhimõte haldusorgani ja õigluse printsiip haldusvälise isiku aspektist. Puudub kahtlus, et esineb avalik huvi, et administratsioon ei teeks õigusvastaseid otsuseid. Samas kui asuda seisukohale, et õigusvastaste haldusaktide tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine on alati lubatud, siis tähendaks

²⁵³ RKHKo 3-3-1-25-04.

²⁵⁴ RT 1991, 34, 426 ... RT I 2001, 48, 265.

²⁵⁵ RKHKo 3-3-1-25-04, p 15.

²⁵⁶ Pilving 2006, lk 87.

see materiaalse õigusriigi printsiibi järgimata jätmist ning oleksime tagasi formaalse õigusriigi põhimõtte juures. Kuid haldusorgani vastuolulise käitumise keeld tuleneb just nimelt materiaalsest õigusriigi printsiibist, mis tähendab, et eelviidatud lubatud käitumisega läheks haldusorgan vastuollu materiaalse õigusriigi põhimõttega kui põhiseadusliku printsiibiga.

Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine

Soodustava õigusvastase haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise puhul on Riigikohus märkinud, et haldusorganil on seejuures väga suur kaalutlusruum. Seetõttu tuleb usalduse kaitse ja avaliku huvi kaalumisel arvesse võtta näiteks asjaolu, et soodustatud isik kulutas saadud hüvitise heauskselt toimetulekuks, kuna muid sissetulekuid tal ei olnud ning ta ei saanud aru hüvitise määramise otsuse õigusvastasusest. Samuti tuleb arvestada asjaolu, et haldusvälise isiku otsus mitte vaidlustada töövaidluskomisjoni otsust tugines vähemalt osaliselt teadmisele, et ta saab hoolimata töövaidluskomisjoni otsusest töötuskindlustushüvitist.²⁵⁷

Ülalviidatud kaasuses oli objektiivsest dimensioonist lähtuvalt selge ja täpne haldusorgani tegevus (haldusakt töötuskindlustushüvitise määramiseks) olemas, mis vastas haldusorgani taatele. Subjektiivsele aspektile tuginevalt oli isikul põhjendatud ootus töötuskindlustushüvitisele. Seoses haldusorgani hilisema tegevusega, siis objektiivsest dimensioonist lähtuvalt ei saanud haldusväliselt isikult eeldada, et ta oleks pidanud aru saama, et töövaidluskomisjoni otsuse vaidlustamata jätmine võib mõjutada tema õigust saada hüvitist. Riigikohtu hinnangul oli tegemist keerulise õigusliku küsimusega. Samuti ei esinenud muid usaldust välistavaid asjaolusid HMS § 67 lg 4 mõttes, mistõttu tuli usalduse kaitsega arvestada. Järelikult esimene kriteerium oli täidetud.

Kaalumise etapis on kohus arvestanud isiku tuginemisega usaldusele (kogu raha oli ära kasutatud). Usalduse kaitse on seda kaalukam, kui isik on usaldusele tuginevalt oma elukorraldust muutnud või teinud oma varaga tehinguid või kasutanud talle antud soodustuse (hüvitise) ära. Samuti on kohus võtnud arvesse, milliseid tagajärgi võib otsuse kehtetuks tunnistamine soodustatud isikule kaasa tuua arvestades tema majanduslikku seisundit – isikul ei olnud muid sissetulekuid. Ühtlasi on kaalumisel sisse toodud ka isiku heausksus oma tegevuses ning asjaolu, kas ta pidi aru saama otsuse õigusvastasusest. Lisaks ei ole tähelepanuta jäetud ka isiku enda käitumist oma õiguste kaitseks – nt isik ei vaidlustanud

²⁵⁷ RKHKo 3-3-1-74-11, p 17.

töövaidluskomisjoni otsust, kuid mitte üksnes, vaid seda on vaadatud koostoimes põhjusega, miks haldusakti adressaat otsustas sellisel viisil käituda – ta võis kindel olla, et ta saab hoolimata töövaidluskomisjoni otsusest hüvitist riigilt. Seega need erilised asjaolud, mida tuleb usalduse kaitse ja avaliku huvi vahel tasakaalu leidmiseks hinnata, on väga erinevad ning sõltuvad konkreetsest kaasusest. Peamine on need ära tunda, välja selgitada ning leida erinevate huvide vahel, lähtudes asjaoludest õiglane tasakaal. Käesoleval juhul oli usalduse kaitse sedavõrd kaalukas, et tõrjus tahaplaanile haldusorgani vastuolulise käitumise. Seega olid eeldused haldusorgani vastuolulise käitumise kohaldamiseks täidetud.

Pelgalt menetlusnõuete rikkumine ei ole piisav argument õigustamaks haldusorgani vastuolulist käitumist. Haldusasjas nr 3-3-1-19-11 tunnistas kohalik omavalitsus kehtetuks detailplaneeringu, kuivõrd rikutud oli menetlusnõudeid. Riigikohus asus seisukohale, et huvitatud isikute ja avalikkuse kaasamise olulisusest ei tulene haldusorganile absoluutset kohustust menetlusreeglite rikkumise tõttu detailplaneering kehtetuks tunnistada olukorras, kus detailplaneeringu kehtestamist pole tähtaegselt vaidlustatud. Arvestada tuleb ka soodustatud isiku usaldusega ning välja tuleb selgitada, kas detailplaneering rikub üldse kaasamata jäänud isikute huve. Seejärel tuleb läbi viia vastav kaalumine. Olukorras aga, kus detailplaneering on hiljem sisuliselt samal kujul kehtestatud sisendab kahtlust, et algse detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine toimus läbimõtlematult.²⁵⁸

Analüüsides viidatud haldusasja haldusorgani vastuolulise käitumise kriteeriumitest lähtuvalt, siis usalduse olemasolu kahtluse alla ei seatud. Objektiivsest dimensioonist lähtuvalt oli detailplaneeringu kehtestamine selge ja konkreetne soodustav tegevus haldusakti vormis, mis oma sisult vastas haldusorgani tahtele. Subjektiivsest dimensioonist oli haldusväline isik e kaebaja otsusest teadlik ning võis põhjendatult uskuda, et peale kaebetähtaja möödumist haldusakti kehtetuks ei tunnistata. Samuti ei nähtu, et objektiivsest aspektist oleks haldusväline isik pidanud ettenägema detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist, mistõttu usaldusega mitteamestamise aluseid ei esine. Seega on isikul tekkinud detailplaneeringu kehtestamisest kaitstav usaldus. Käesoleval juhul oli avalikuks huviks detailplaneeringu kehtestamise menetlusnõuete järgimine, sh kolmandate isikute huvide eest seismine. Küll aga ei olnud kaalumine korrektselt läbi viidud, kuivõrd on ilmselgelt ebaproportsionaalne tunnistada soodustav haldusakt kehtetuks, et siis hiljem samasisuline haldusakt uuesti välja anda. See ei vasta ka haldusmenetluse üldpõhimõttele haldusmenetluse eesmärgipärasusest ega HMS §-le 58. Seega olid täidetud kõik haldusorgani vastuolulise käitumise kohaldamise

²⁵⁸ RKHKo 3-3-1-19-11, p 14-15.

kriteeriumid – isikul oli tekkinud kaitstav usaldus, haldusakti kehtetuks tunnistamiseks esinesid avalikud huvid, kuid tegemist ei olnud ülekaalukate avalike huvidega. Sellele viitas asjaolu, et detailplaneering kehtestati samas mahus uuesti. Pelgalt asjaolu, et haldusakt on õigusvastane, ei kaalu automaatselt üles haldusvälise isiku usalduse kaitset, vaid läbi tuleb viia kohane kaalumine. Haldusorgan ei tohi kergekäeliselt asuda soodustavaid haldusakte kehtetuks tunnistama, kui ei ole eelnevalt välja selgitanud kaalumise teel, millised võivad olla tagajärjed soodustatud isikule. Seetõttu oli haldusorgani vastuoluline käitumine keelatud.

Õigusvastaste haldusaktide tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel on Euroopa kohtud rõhutanud haldusorganil lasuvat tõendamiskoormust näidata, et tegemist oli õigusvastase haldusaktiga.²⁵⁹ Näiteks kohtuasjas *Lagardere SCA & Cana + SA* tunnistas komisjon tagasiulatuvalt kehtetuks oma varasema soodustava otsuse, märkides, et see oli vastuolus komisjoni varasema praktikaga samades küsimustes ning samuti kohtupraktikaga. Seejuures teavitas komisjon haldusakti adressaati üksnes kirjaga, et varasem allkirjastatud otsus oli ebaõige. Kohtumenetluses selgitas komisjon, et otsuses olid vead ning neid tuli korrigeerida järjepideva halduspraktika huvides. Kohus aga leidis, et kuivõrd komisjon ei suutnud näidata, et tegemist oli õigusvastase otsusega, siis selle tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ei olnud lubatav.²⁶⁰ Ühtlasi asus kohus seisukohale, et lähtudes hoolsa ettevõtja mõistest ei saanud varasemas otsuses olnud ebakorrekne lause tekitada selle otsuse adressaatides kahtlust, et tegemist oleks olnud otsusega, mis ei vasta otsustaja tahtele; seda enam, et läbitud oli sedavõrd range menetlus. Sellest tulenevalt asus Üldkohus seisukohale, et komisjon on eksinud usalduse kaitse põhimõtte vastu.²⁶¹

Eeltoodust nähtub, et Üldkohus on käsitlenud haldusorgani vastuolulise käitumise lubatavuse hindamisel usalduse kaitset nii objektiivsest kui ka subjektiivsest aspektist. Objektiivsest dimensioonist lähtuvalt on tegemist komisjoni selge ja täpse tegevusega, millest tulenesid haldusvälisele isikule subjektiivsed õigused. Samuti on Üldkohus käsitlenud küsimust, kas sellise otsuse langetamine oli komisjoni tahe ning jõudnud järeldusele, et otsuse sisust vastupidist ei nähtu. Seega võib öelda, et komisjon pidi mõistma, et otsusega antakse isikule lubadus, mistõttu on ka teine aspekt objektiivsest küljest täidetud. Subjektiivsest dimensioonist lähtuvalt on haldusväline isik olnud otsusest teadlik ning seda usaldanud. Otsuse tühistamist ei saanud Üldkohtu hinnangul haldusväline isik ettenäha, kuivõrd selleks ei

²⁵⁹ EÜKo 5.12.2000, T-197/99, *Gooch vs. komisjon*, p 53.

²⁶⁰ EÜKo 20.11.2002, T-251/00, *Lagardère SCA ja Canal SA vs. komisjon*, p 141.

²⁶¹ *Ibid.*, p 149-151.

andnud alust otsuse vigane sõnastus. Seega võib öelda, et haldusvälisel isikul oli usaldus tekkinud. Järgmine samm on tuvastada, kas komisjoni otsuse tühistamiseks esines avalikke huve. Selliseks avalikuks huviks väitis komisjon olevat otsuse seaduslikkuse. Tuleb nõustuda, et õigusvastaste otsuste kehtetuks tunnistamisel on avalikuks huviks, et haldusorgan ei langetaks õigusvastaseid otsuseid, siis käesoleval juhul ei leidnud tuvastamist, et tegemist oleks olnud õigusvastase otsusega. Arvestades, et usalduse kaitsega konkureerivad huvid puudusid, ei olnud vajadust asuda analüüsima, kas otsus on kehtetuks tunnistatud mõistliku aja jooksul. Seetõttu oli tulemuseks haldusorgani vastuolulise käitumise keeld.

Sellele sarnane kaasus oli ka Riigikohtus seoses omandireformi asjaga, kus haldusorgan oli varasema soodsa haldusakti kehtetuks tunnistanud kui õigusvastase haldusakti. Haldusorganiga samal seisukohal olid ka alama astme kohtud, et tegemist on õigusvastase haldusaktiga. Riigikohus aga leidis, et esialgne haldusakt, mis tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistati oli õiguspärane, kuid ka õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks aluseid ei esinenud.²⁶² Analüüsides mainitud kohtuasja haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitest lähtuvalt, siis puudus vaidlus, et tegemist oli haldusorgani selge ja täpse lubadusega, mis vastas ka haldusorgani tahtele (objektiivne dimensioon). Samuti oli isik soodustavast haldusaktist teadlik ning tal oli põhjendatud alus selle otsuse kehtima jäämist usaldada (subjektiivne dimensioon). Samuti ei esinenud HMS § 67 lg-s 4 loetletud usalduse välistamise aluseid, millest oleks saanud järeldada, et haldusorgani hilisem ebasoodne käitumine oli ettenähtav (objektiivne dimensioon). Seega oli haldusvälisel isikul usaldus tekkinud. Üksnes juhul, kui esinevad ülekaalukad avalikud huvid või koormatud isiku huvid, on haldusorganil õigus vastuoluliselt käituda. Kuivõrd avalikke huve – õigusvastaste haldusaktide õigusjõu kõrvaldamine – ei eksisteerinud, siis isiku usalduse kaitse välistas haldusorgani vastuolulise käitumise.

Kohtuasjas *Consortio Cooperative d'Abruzzo* oli vaidluse esemeks komisjoni 31.10.1984 otsus, millega vähendati oluliselt 22.12.1978 otsusega antud toetuse määra (4 298 543 500 Itaalia liirilt 3 343 181 208 Itaalia liirini). Komisjon põhjendas otsuse muutmist asjaoluga, et tegemist oli komisjoni töötajate eksimusega, kes ei kohaldanud sise-eeskirju toetuse maksimummäära kindlakstegemiseks õigesti. Komisjon väitis, et tal ei olnud kunagi kavas anda toetust sellises summas ja kõnealune otsus on tühine. Samuti oli komisjon seisukohal, et hageja ei saa tugineda usalduse kaitsele, kuivõrd hageja oli algusest peale teadlik, et otsus on ebatäpne ja ebaseaduslik, viidates hagejale 6.11.1981 saadetud teleksile, milles muuhulgas

²⁶² RKHKo 3-3-1-82-03.

täpsustas, et muudetud projekt põhjustaks lubatud maksimummäära alusel arvutatud toetusemäära vähendamise 3 343 000 Itaalia liirini. Kohus selgitas, et „ebaseadusliku meetme tühistamine on lubatud tingimusel, et tühistamine toimub mõistliku aja jooksul ja et komisjon on piisavalt arvestanud sellega, mil määral võis hageja tugineda meetme õiguspärasusele.”²⁶³ Seoses hageja teadmapidamiseks toetuse vähendatud määrast leidis kohus, et seda ei saa eeldada, kuivõrd teleks oli saadetud pea 6 kuud enne tühistatud otsuse tegemist ning selles teavitati hagejat üksnes toetuse vähendamisest ja kõnealuse vähendamise määrast. Saades teada lõplikust otsusest võis Consorzio väga hästi pidada toetuse kasvu põhjuseks komisjoni suhtumise muutust, samuti ei olnud vead ilmselged. Ka ei olnud komisjon järginud teist kohtupraktikas väljakujunenud kriteeriumit – mõistliku aja nõuet, kuivõrd komisjon oli 7.04.1982 otsuse tegemisele järgnevate päevade jooksul juba kindlaks teinud, et vastuvõetud tekst ei vastanud projektile.²⁶⁴

Ülaltoodud kohtuasjas ei tekitanud vaidlust haldusorgani selge ja täpne tegevus, küll aga objektiivse dimensiooni osaks olev asjaolu, kas soodustav otsus väljendas ka komisjoni tegelikku tahet selline lubadus anda. Euroopa Kohus komisjoni tahte osas seisukohta ei võtnud, vaid märkis, et kuivõrd tegemist ei olnud ilmsete vigadega, siis ei pidanud haldusväline isik arusaama otsuse õigusvastasusest. Objektiivsest küljest lähtuvalt ei olnud seega otsuse tühistamine ettenähtav, mistõttu võib öelda, et isegi kui komisjoni tegelik tahe ei olnud sellises suuruses toetust määrata, siis pidi ta aru saama, et esialgse otsusega sellise sisuga lubadus haldusvälisele isikule antakse. Ka ei esine usalduse olemasolu tuvastamisel subjektiivsest dimensioonist puudusi – haldusväline isik oli otsusest teadlik ja võis põhjendatult usaldada selle otsuse kehtima jäämist.

Avalike huvide olemasolu otsuse tühistamiseks Euroopa Kohus eraldi välja ei ole toonud, kuid arvestades, et otsus oli õigusvastane, esineb avaliku huvina komisjoni seadusliku tegevuse tagamine, ühtlasi tõi komisjon sisse ka võrdse kohtlemise põhimõtte. Seega tuleb haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kolmanda etapi juurde asuda, milleks on soodustava isiku huvide ning nendele vastanduvate avalike ja puudutatud isikute huvide kaalumine. Siinjuures, sarnaselt HMS § 64 lõikega 3, tuleb arvestada haldusakti andmisest möödunud aega ning haldusorgani hoolsust oma vigade parandamisel. Käsitletavast kohtuotsusest võib välja lugeda, et mida pikem aeg on möödunud haldusakti andmisest, seda

²⁶³ EKo 26.02.1987, 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon*, p 12; EKo 3.03.1982, 14/81, *Alpha Steel vs. komisjon*, p 10.

²⁶⁴ EKo 26.02.1987, 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon*, p 14-16.

tugevamaks muutub isiku usalduse kaitse ning nõrgemaks seaduslikkuse põhimõte. Käesolevas asjas oli haldusorgan juba esialgse otsuse andmisest paari päeva möödumisel avastanud oma vea, mistõttu oleks pidanud kohe reageerima. Kohtuotsusest ei nähtu mitte ühtegi põhjendust, miks oli komisjon sedavõrd kaua viivitanud otsuse kehtetuks tunnistamisega. Seega võib haldusorgan mõistliku aja põhimõtte rikkumisega minetada oma õiguse õigusvastase otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

Arvestades, et ka HMS § 64 lg-s 3 on mõistliku aja kriteerium sätestatud, ei näe autor põhjusi, miks ka Eesti kohtupraktikas ei peaks Euroopa Kohtu seisukohti haldusaktide kehtetuks tunnistamisel järgima. Küll aga tuleb rõhutada, et küsimus haldusorgani õiguse minetamisest, saab lahenduse üksnes läbi konkureerivate huvide kaalumise, arvetades nii kaebaja õiguste olulisust, haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi haldusvälisele isikule kui ka haldusmenetluse põhjalikkust. Näiteks riigiabi asjades on ettenähtud väga range menetluskord, mille eesmärgiks on just nimelt saavutada õiguspärane tulemus. Ilmselt on ka see üks asjaolu, miks kohtuasjas *Conorzio Cooperative d'Abruzzo* oli kohtuotsus komisjoni kahjuks.

Õigusvastase otsuse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamist püüdis komisjon põhjendada ka kohtuasjas *Henri de Compte*²⁶⁵, kuid edutult. Nimetatud asjas oli vaidluse all küsimus, kas esialgse soodustava otsuse kutsehaiguse eest hüvitise maksmiseks, kehtetuks tunnistamine oli lubatud. Lähtudes kohtupraktikas väljakujunenud mõistliku aja ja usalduse kaitse kriteeriumitest, leidis kohus, et haldusvälisel isikul oli usaldus tekkinud, ta ei olnud kuidagi kallutanud haldusorganit sellist soodustavat otsust andma, samuti ei esinenud ülekaalukaid avalikke huve otsuse kehtetuks tunnistamiseks. Seetõttu tuli arvestada isikul tekkinud usaldusega otsuse kehtima jäämisel ning kehtetuks tunnistamine lubatav ei olnud.²⁶⁶ Eeltoodust nähtub, et haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumid on täidetud. Esiteks on isikul usaldus tekkinud, kuivõrd tegemist oli haldusorgani täpse ja spetsiifilise lubadusega, sisaldades ka sellist haldusorgani tahet ning mida haldusväline isik ka sellisena mõistis. Objektiivsest dimensioonist lähtuvalt seoses ebasoodsa tegevuse ettenähtavusega ei esinenud usaldusega mitteamvestamise aluseid, nagu kaebaja õigusvastane käitumine. Teine kriteerium avalike huvide puudumisest oli ka täidetud, mistõttu avalike huvide ja erahuvide kaalumist läbi viia polnud võimalik ega ka vajalik.

²⁶⁵ EKo 17.04.1997, C-90/95 P, *Henri de Compte v European Parliament*.

²⁶⁶ *Ibid.*, p 35-43.

Usalduse välistamise juhtudel ei ole Euroopa kohtud piiranud haldusorgani õigust tunnistada otsus kehtetuks. Näiteks on usaldusega arvestamine välistatud juhul, kui haldusväline isik on ise käitunud ebaseaduslikult²⁶⁷ või soodustavas otsuses on nii ilmselged vead, et hoolikal ettevõtjal oleks pidanud tekkima kahtlus selle otsuse õiguspärasusest.²⁶⁸ Viidatud näited sarnanevad ka HMS § 67 lg-s 4 loetletud juhtudega, mistõttu nende aluste esinemisel haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ei kohaldu.

Ülaltoodu kokkuvõtteks võib märkida, et Euroopa kohtud kohaldavad õigusvastaste haldusaktide tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisel rangeid kriteeriume.²⁶⁹ Esmalt peab kehtetuks tunnistamine toimuma mõistliku aja jooksul ning teiseks tuleb arvestada haldusvälise isiku usaldusega.²⁷⁰ Viimati nimetatud kriteeriumi kontrollimine eeldab vastandlike huvide kaalumist. Seega võib öelda, et õigusvastaste haldusaktide tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise kohtulik kontroll Euroopa kohtutes, on sarnane Eesti kohtupraktikale.

Samuti nähtub kohtupraktikast, et haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamiseks esinevad kindlad kriteeriumid, mis said II peatükis välja toodud. Kohtupraktika kinnitab, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kohaldub juhtudel, kus isikul on tekkinud usaldus soodustava otsuse kehtima jäämise suhtes ning ei esine (ülekaalukaid) avalikke huve. Juhul haldusakti väidetav õigusvastasus kohtumenetluses kinnitust ei leia, isikul on tekkinud usaldus ning ei esine muid avalikke huve, ei asu Euroopa kohtud enam mõistliku aja kriteeriumit kontrollima.

Edasiulatuva kehtetuks tunnistamine

Õigusvastase haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise vajadused võivad tuleneda eriseaduse sätetest, mis näevad ette edasiulatuva kehtetuks tunnistamise. Näiteks toetuste maksmisel, kus kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada usaldusele tuginemisega – isik on kogu toetuse juba ära kulutanud ning tagasinõudmine oleks ülemäära koormav.²⁷¹

²⁶⁷ EKo 24.01.2002, C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop. Arl vs. komisjon*.

²⁶⁸ EKo 20.06.1991, C-365/89, *Cargill BV vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*.

²⁶⁹ EKo 9.03.1978, 54/77, *Herpels vs. komisjon*, p 38.

²⁷⁰ EKo 3.03.1982, 14/81, *Alpha Steel vs. komisjon*, p 10-12; EKo 26.02.1987, 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon*, p 12-17; EKo 20.06.1991, C-248/89, *Cargill vs. komisjon*, p 20; EKo 20.06.1991, C-365/89, *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*, p 18.

²⁷¹ Vene (koost) 2004, 9.8.3.1.

Õigusvastaste haldusaktide edasiulatuvat kehtetuks tunnistamise võimalust on printsiibis peetud lubatavaks ka Euroopa Liidu haldusõiguses, kuid rõhutatud, et see peaks alluma samadele tingimustele, kui tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine. Vastasel juhul, kui edasiulatuvalt haldusakti kehtetuks tunnistamine on lubatud ilma igasuguste tingimusteta, õõnestaks see õigusvastase haldusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise reeglit.²⁷² Sellega tuleb nõustuda, kuivõrd nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel jääb isik talle antud (lubatud) soodustusest või hüvest ilma ja seetõttu ei peaks tegema vahet kohaldatavatel kriteeriumitel, vaid erinevus tuleb välja vastandlike huvide kaalumise käigus.

Haldusaktide muutmine isiku kahjuks

HMS § 64 lg 2 sätestab, et haldusaktide muutmisel kohaldatakse haldusaktide kehtetuks tunnistamise sätteid. Seega tuleb isiku kahjuks haldusakti muutmisel järgida usalduse kaitse instituuti ning ka haldusaktide muutmisel võib tõusetud haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Näiteks haldusasjas nr 3-3-1-48-06 oli vaidlusesemeks haldusakt, millega muudeti varasemat korraldust, millega peeti võimalikuks erastada haldusvälisele isikule ostueesõigusega maad. Eelnevalt oli kaebaja tasunud haldusorgani nõudel maa ostueesõigusega erastamise ettemaksu; samuti oli maa välja mõõdetud ja katastritoimik koostamisel. Ringkonnakohus asus seisukohale, et puudub alus vaidlustatud korralduste tühistamiseks kaebaja usalduse kaitse motiivil, kuivõrd maa ostueesõigusega erastamise menetluses tekkinud kaebaja lootus maa ostueesõigusega erastamiseks ei ole piisav, et sundida haldusorganit langetama sisuliselt õigusvastast lõppotsust. Samas Riigikohus selle seisukohaga ei nõustunud. Riigikohus küll möönis, et pelgalt isiku lootus soodustava haldusakti kehtimajäämiseks ei pruugi olla piisav argument, mis keelaks haldusakti kehtetuks tunnistamise tema kahjuks, kuid „HMS § 67 lg-st 2 tulenevalt ei tohi haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada muuhulgas ka siis, kui isik on teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks on vastupidistest huvidest ülekaalukam.”²⁷³ Faktilistest asjaoludest ilmnes, et isik on tuginenud usaldusele, tehes vastavaid tehinguid oma vara käsutamiseks ning haldusorgan ei ole välja toonud ülekaalukaid avalikke või kolmanda isiku huve. „Kehtetuks tunnistamine on sellises olukorras keelatud olenemata sellest, kas haldusakt on õigusvastane või õiguspärane.”²⁷⁴

²⁷² Craig 2006, lk 627.

²⁷³ RKHKo 3-3-1-48-06, p 11.

²⁷⁴ *Ibid.*, p 14.

Lähtuvalt haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitele esines haldusorgani täpne ja spetsiifiline lubadus, mis vastas haldusorgani tahtele, samuti ei olnud haldusvälisele isikule ebasoodne tegevus ettenähtav (objektiivne dimensioon). Ettenähtavuse võimatust toetab ka asjaolu, et haldusorgan oli suunanud isikut käituma suunas, mis tugevdas isiku usaldust esialgse haldusakti kehtima jäämisel. Subjektiivsest aspektist lähtuvalt oli haldusväline isik otsusest teadlik ning faktiliselt ka usaldanud seda, mida võis sellisest otsusest isik oodata. Kuigi avaliku huvina on käsitletav haldusorgani tegevuse seaduslikkus, siis kaalumise etapis leidis Riigikohus, et isiku tuginemine usaldusele on kaalukam väljatoodud avalikust huvist. Seega olid kriteeriumid haldusorgani vastuolulise käitumise keelamiseks täidetud.

Haldusorgani vastuolulise käitumisega on tegemist ka juhul, kui haldusorgan ei järgi varasemalt antud haldusaktides võetud seisukohti hilisemalt antud haldusaktide puhul, mis tähendab, et oma mõjult on sarnane soodustavate haldusaktide muutmisega. Näiteks on sellise olukorraga tegemist juhul, kui haldusorgan kehtestab detailplaneeringu, kuid hiljem annab välja detailplaneeringuga hõlmatud kinnistule ehitusloa üksikelamu ja sauna ehitamiseks ning nõusoleku maapinna tõstmiseks, mis aga ei ole kooskõlas kehtiva detailplaneeringuga. Tallinna Halduskohus asus seisukohale, et „kehtiv detailplaneering kaitseb negatiivsete mõjutuste eest ning peab tagama planeerimismenetluses naaberkinnistute omanike vahel huvide kaalumise tagajärjel saavutatud kompromissi järgimise.”²⁷⁵ Samas asus kohus hindama subjektiivsete õiguste rikkumist haldusaktide õiguspärasuse kontorllimise teel ning usalduse kaitsel ei peatunud. Kohus tühistas vaidlustatud ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku. Kuigi kohus ei käsitlenud usalduse kaitset, siiski võib järeldada, et kehtivast detailplaneeringust, kui õiguslikku jõudu omavast otsusest tekib naaberkinnistuomanikele kaitstav ootus, et detailplaneeringuga hõlmatud alal toimub ehitus vastavalt detailplaneeringule. Olukorras, kus haldusorgan lubab kehtivast detailplaneeringust kõrvale kalduda, ilma detailplaneeringut muutmata, on selgelt vastuolus nii seadusega kui ka tema varasema tegevusega.

²⁷⁵ TlnHKo 3-10-401, p 7.2.

3.2 Haldusorgani tegevust usaldatakse isikute või isikute grupi poolt, kuid hiljem teeb haldusorgan otsuse, mis ei ole kooskõlas varasema tegevusega

Kui haldusakti kehtetuks tunnistamine on HMS-s reguleeritud ning sätestatud, millistel juhtudel usalduse kaitse välistab haldusorgani vastuolulise käitumise, siis olukord on keerulisem haldusorgani muu tegevuse puhul, mida HMS-s reguleeritud ei ole. Samas ei määra haldustegevuse vorm seda, kas isikule võib sellest tuleneda õiguspärane ootus või mitte, mistõttu ei saa HMS-i regulatsioonist teha järeldust, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld muudel juhtudel kui haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, ei kehti. Oluline on hoopis tuvastada, kas haldusorgan on andnud haldusvälisele isikule spetsiifilise, konkreetse, tingimusteta lubaduse.

Toiming

Haldusorgani tegevus, millest võib isikule usaldus tekkida ning mis võib viia haldusorgani vastuolulise käitumise keeluni, ei sõltu haldustegevuse vormist, vaid selle sisust. Seetõttu võib usaldus tekkida ka näiteks kirjast, faksist, aruandest, halduspraktikast või muust haldusdokumendist.²⁷⁶

Eesti kohtupraktikas on sellised juhtumid pigem erandlikud, kus kirjast või faksist oleks tekkinud isikule kaitstav usaldus. Siiski üheks selliseks näiteks, kus tõusetus usalduse küsimus varasematest kooskõlastustest seondus detailplaneeringu algatamisega. Nimelt oli isik esitanud haldusorganile taotluse ning väidetavalt oli taotleja eelnevalt suhelnud vallaametnikuga taotluse sisu nõuetele vastavuse osas. Kaebaja väitel lepitati vallaamentnikuga kokku võimalik detailplaneering, vallaametnikuga kooskõlastatud tingimustel esitati uued taotlused ning teostati detailplaneeringute maa-ala geodeetilised uurimistööd. Vastustaja selliseid kokkuleppeid ei tunnistanud. Ringkonnakohus asus seisukohale, et „võimalikud kooskõlastused ei tekitanuks kaitstavat usaldust ega saanuks anda lootust teatud kindlaks lõpptulemuseks isegi juhul, kui need oleks antud detailplaneeringu menetluse käigus. Käesolevas asjas sai olla tegemist üksnes arvamustega detailplaneeringu algatamise ettepaneku kohta. Detailplaneeringu algatamist oli antud juhul pädev otsustama üksnes Harku Vallavolikogu, kes ei olnud otsuste tegemisel õiguslikult seotud valla ametnike poolt antud

²⁷⁶ Craig 2006, lk 628.

arvamustega detailplaneeringu algatamise ja tingimuste kohta. /.../ [V]arasemad kooskõlastused ehk vestlused vallaametnikega, ei ole määrava tähendusega ja otsustaja jaoks õiguslikult siduvad.”²⁷⁷

Lähtudes haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise kriteeriumitest, on esimene eeldus usalduse olemasolu. Analüüsides objektiivsest dimensioonist, kas haldusorgani poolt väidetavalt antud lubadust saab pidada usutavaks, siis asjaoludest nähtub, et üldplaneering sellist detailplaneeringu lahendust ei võimaldanud. Seetõttu ei ole usutav, et haldusorgani tahe oli sellise siduva lubaduse andmisele suunatud ning ka haldusväline isik ei saanud eeldada, et talle antakse lubadus, mis ei ole kooskõlas haldusorgani õiguslikult siduvate seisukohtadega (üldplaneeringuga). Seetõttu võib öelda, et usalduse olemasolu objektiivsest dimensioonist hinnates, ei ole tuvastatud. Veelgi enam, ringkonnakohtu otsusest ei nähtu, et oleks tõendatud vastavate kooskõlastuste olemasolu, mistõttu, kuivõrd usalduse tekkimise tuvastamine on faktiküsimus, siis juba ainuüksi tõendamatusel saab usalduse kaitse kummutada.

Eeltooduga sarnaselt, kus usalduse tekkimist ei tuvastatud, oli vaidlus, mis tõusetus Kopli liinide elanike ja linnavalitsuse vahel. Kaebajad väitsid, et Tallinna abilinnapea oli oma kirjas lubanud, et Kopli liinide elanikud saavad omale erastatud elamispinnad ja korraliku kodu. Asja läbivaatamisel selgus, et viidatud kirjas oli abilinnapea selgitanud, et Kopli liinide rekonstrueerimise projekti läbiviimise esmaseks eelduseks on Kopli liinide elanike eluaseme küsimuste lahendamine. Kohus asus seisukohale, et selline kiri „ei ole käsitletav Tallinna Linnavalitsuse poolt Põhja-Tallinna eluasemekomisjonile kohustuse panemisena Kopli liinide elanikele selliste korterite võimaldamiseks”.²⁷⁸ Eeltoodu näitab, et üldist informatsiooni sisaldav kiri ei saa tekitada isikus sellist lootust haldusorgani soodsaks käitumiseks tulevikus, mis välistab haldusorgani vastupidise käitumise.

Võrreldes Inglismaa kohtute praktikaga, siis tekkis seal vaidlus, kus haldusväline isik väitis, et haldusorgani lubadusest oli tekkinud talle kaitstav usaldus. Nimelt oli krooniliselt haigete isikute hooldekodusse paigutamisel neile lubatud, et nad võivad seal viibida kuni oma elu lõpuni ja vahepeal kuskile mujale neid paigutama ei hakata. Küll aga otsustas haldusorgan mõni aeg hiljem, et hooldushaigla suletakse, kuivõrd selle ülalpidamine on väga kulukas. Samas aga ei pakutud hooldekodus viibivatele isikutele muid alternatiive uueks elukohaks. Kohus asus selles asjas seisukohale, et isikutel tekkis haldusorgani antud lubadusest kaitstav

²⁷⁷ TlnRnKo 3-08-1296, p 16.

²⁷⁸ TlnHKo 3-10-991.

usaldus ning ei esine ka ülekaalukaid avalikke huve, mis õigustaksid isikute usaldusega mitteamvestamist. Kohus märkis, et sellisteks avalikeks huvideks ei saa olla majanduslikud huvid.²⁷⁹

Euroopa kohtutes on tõusetunud kohtuvaidlused näiteks küsimuses, kas faksist tekkis isikule usaldus tulevikus soodustuse saamiseks. Kohtuasjas *Innova Privat-Akademie* väitis kaebaja, et komisjon oli oma faksis lubanud anda toetust, kuid hiljem tegi negatiivse otsuse, mistõttu on rikutud usalduse kaitset. Kohus asus seisukohale, et tegemist peab olema spetsiifilise ja tingimusteta lubadusega konkreetsele isikule, kuid saadetud faksis oli pelgalt öeldud esmane järelendus ning samas märgitud, et ametlik otsus tuleb hiljem.²⁸⁰ Seetõttu ei saanud tekkida isikul usaldust, et talle soodne otsus ka kindlasti tehakse. Pelgalt lootus soodsaks otsuseks, ei ole piisav, vaid objektiivsest dimensioonist lähtudes peab olema tegemist haldusorgani selge kinnitusega ning lubaduse sisust peab nähtuma haldusorgani tahe ka selline kinnitus anda. Olukorras, kus haldusorgan on selgesõnaliselt märkinud, et ametlik otsus tehakse hiljem, kuid ei ole andnud selgesõnalist lubadust lõpliku otsuse sisu osas, ei saa sellest teavitusest tekkida usaldust haldusorgani poolt soodsa otsuse tegemiseks. Lähtudes haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitest, eelkõige esimese eelduse objektiivsest dimensioonist, siis ei olnud tegemist haldusorgani selge ja spetsiifilise lubadusega soodsa otsuse tegemiseks. Seetõttu ei olnud esimene eeldus täidetud ning haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ei kohaldunud.

Samas on Euroopa Kohus pidanud usalduse rikkumiseks institutsiooni tegevust riigihanke raames, kus enne lepingu sõlmimist julgustatakse isikut tegema tagastamatuid investeeringuid lepingu täitmiseks. Näiteks olid sellisteks tegevusteks enne lõpliku otsuse langetamist edukale pakkujale tehtud telefonikõne, kus teatati, et on antud arvamus teha lõplik otsus selle pakkuja kasuks. Samuti toimus selle pakkujaga kohtumine, kus ei teatud isikule, et tema kahjuks võib otsus tulla, vaid arutati meedias ilmunud negatiivseid artikleid pakkuja töötajate osas. Seetõttu leidis kohus, et hankija oli kallutanud isikut tegema investeeringuid riigihankelingu täitmiseks, mis väljus äririski raamest ning seetõttu võis sellest tekkida lepinguvälise kahju hüvitamise nõue.²⁸¹ Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitest lähtuvalt tähendab eeltoodu, et objektiivsest dimensioonist lähtuvalt on usalduse tekkimine välistatud,

²⁷⁹ R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan. Court of Appeal (Civil Division), 16.07.1999. (2001) Q.B. 213.

²⁸⁰ EÜKo 19.03.2003, T-273/01, *Innova Privat-Akademie vs. komisjon*, p 26; EÜKo 21.07.1998, T-66/96, *John Mellett vs. Euroopa Ühenduste Kohus*, p 104 ja 107; EÜKo 18.01.2000, T-290/97, *Mehibas Dordtselaan BV vs. komisjon*, p 59.

²⁸¹ EÜKo 17.12.1998, T-203/96, *Embassy Limousines & Services vs. Euroopa Parlament*.

kui isiku tegevus jääb majandusrisi piiresse. Kuivõrd haldusorgani toimingud olid otseselt suunatud sellele konkreetsele haldusvälisele isikule, siis võib öelda, et tegemist oli spetsiifilise tegevusega. Samas ei tinginud selline haldusorgani käitumine hankija tegevuse keelamist, vaid usalduse kaitse andis võimaliku aluse kahjuhüvitamise nõudeks.

Kuigi riigihankemenetlus ei ole haldusmenetlus (HMS § 2 lg 2), siiski eeltoodu näitab, et igasugune haldusorgani tegevus võib tuua kaasa isikule usalduse tekkimise tulevikus asetleidvatesse sündmustesse või antavasse soodustusse, kui selline tegevus on konkreetset suunatud haldusvälisele isikule ning puudub kahtlus, et isik ei pidanud nendest toimingutest kuidagi muudmoodi aru saama. Ühtlasi ei nähtu ka, et asutus ise oleks mõistnud oma tegevust teistmoodi, mis toetab isikul usalduse tekkimist. Seda enam, et tegemist ei olnud tavapärase praktikaga asutuse poolt, mistõttu võiski pakkujal tekkida kindlus, et temaga lepingu sõlmimine on sama hästi kui otsustatud.

Kohtuasjas *Van den Bergh* oli vaidlusaluseks küsimuseks, kas komisjoni poolt programmi (piirangute seadmine turuosalistele) tulemuste avaldamine, mille kohaselt ei ole programm olnud edukas, võib haldusväline isik teha järelduse, et sellesisulist programmi enam ei rakendata. Euroopa Kohus asus seisukohale, et selline avalik teadaanne ei saa tekitada haldusvälises isikus õiguspärasest ootust, et samasugust skeemi tulevikus ei kohaldata, seda enam, et komisjon oli programmi rakendanud rohkem kui 10 aastat. Euroopa Kohus mõõnis, et sellest võis kõige avarama tõlgenduse kohaselt üksnes järeldada, et skeemi kohaldatamist võidakse piirata, mitte selle uuesti rakendamata jätmist.²⁸² Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitest lähtuvalt on selge, et komisjoni teadaanne ei sisaldanud selgesõnaliselt lubadust programmi tulevikus mitte rakendada ega saanud seda eeldada ka komisjoni tahtest. Sellise teadaande eesmärgiks oli anda ülevaade programmi rakendamise tulemustest, milleks valitud toimingu vorm oli kohane viis. Seetõttu objektiivsest aspektist lähtuvalt ei saanud haldusvälisel isikul usaldust tekkida, mistõttu keeld ei kohaldu.

Menetlustoiming

Menetlustoiming on igasugune haldusmenetluse raames sooritatud haldusorgani tegevus, mis on suunatud lõpliku haldusakti andmisele või kui haldusmenetlus lõppeb toiminguga, siis lõpliku toimingu andmisele. Haldusasjas nr 3-3-1-82-03 oli vaidlusaluseks küsimuseks, kas sellest, et haldusorgan võttis haldusvälise isiku avalduse õigusvastaselt võõrandatud vara

²⁸² EKo 11.03.1987, 265/85, *Van den Bergh vs. komisjon*, p 45.

tagastamiseks vastu ning tegi omandireformi objektiks ja subjektiks tunnistamise otsused, saab isikule tõusetuda usaldus tema avalduse lahendamiseks. Nimelt tühistas haldusorgan neli aastat hiljem omandireformi objektiks ja subjektiks tunnistamise otsused, mh argumendil, et isik ei olnud esitanud nõuetekohast avaldust.

Riigikohus selgitas, et nii avalduse vastuvõtnud haldusorgan (Võru Maavalitsus) kui ka selle osas esialgse otsuse teinud haldusorgan (ÕVVTK Tallinna linnakomisjon) käsitlesid avaldust nõuetekohasena. Kuigi „[a]valduse vastuvõtmise toimingust ei saa teha küll järeldust taotluse põhjendatuse kohta, kuid see toiming kinnitab, et avaldus on nõuetekohane. Võru Maavalitsus võttis A.- M. Bloomi avalduse vastu, mistõttu ta võis põhjendatult eeldada, et tema avaldus oli vastuvõtjale arusaadav ja avalduses väljendatud tahe selgelt mõistetav.”²⁸³ Seega määrab isikul tekkiva usalduse ulatuse vastav subjekttiivne avalik õigus. Selle tuvastamine toimub läbi toimingu iseloomu ning tuleb arvestada asjaolu, mida võis haldusväline isik sellisest toimingust mõistlikult oodata.

Käesoleval juhul on ilmne, et isikul ei teki avaldust esitades haldusorgani tegevuse vastu usaldust, et tulevikus ka tema taotlus kindlasti rahuldatakse. Sellise menetlustoimingu puhul saab usaldus tekkida üksnes osas, et isiku taotlus lahendatakse selleks sätestatud menetluskorda järgides õiguspäraselt. Kohus tühistas vaidlustatud haldusakti osaliselt (sh osas, mis puudutas nõuetekohaselt avalduse esitamata jätmist), kuivõrd ei esinenud ühtegi alust õiguspärase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamiseks.

Objektiivsest dimensioonist lähtudes oli haldusorgan andnud haldusakti (sh ka menetlustoimingu) näol selge ja spetsiifilise ning tingimusteta lubaduse. Vaidlust ei olnud selles, et sellise haldusorganite tahte võis menetlustoimingust ja haldusaktist ka välja lugeda. Samuti oli haldusväline isik sellisest otsusest teadlik ning võis põhjendatult eeldada, et omandireformi õigustatud subjektiks tunnistamise otsus jääb kehtima. Ka ei esinenud asjaolusid, mis viitaksid sellele, et haldusorgani poolt hilisemalt haldusakti kehtetuks tunnistamine oleks olnud ettenähtav. Seetõttu on esimene kriteerium täidetud – isikul on usaldus tekkinud. Haldusorgan tühistas otsuse põhjusel, et tegemist oli õigusvastase haldusaktiga, mistõttu käsitleti avalike huvidena halduse tegevuse seaduslikkust. Kuivõrd Riigikohus leidis, et haldusakt oli õiguspärane, siis avalikke huve ei esinenud, mis tähendab, et teine kriteerium on ka täidetud. Arvestades, et puuduvad avalikud huvid, mida arvestada erahuvidega kaalumisel, siis kolmanda kriteeriumina huvide kaalumise juurde asuda ei tule.

²⁸³ RKHKo 3-3-1-82-03, p 12.

Seega kohaldus haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Samas aga ei käsitletud mõistliku aja kriteerium, millele viitab ka HMS § 64 lg 3. Ilmselt ei toonud Riigikohus mõistliku aja kriteeriumit sisse, kuivõrd oli juba tuvastatud, et usaldus on tekkinud ning avalikke huve ei esine. Sarnast lähenemist pooldavad ka Euroopa kohtud.²⁸⁴ Siiski on autor seisukohal, et haldusakti neli aastat hiljem kehtetuks tunnistamist ei saa pidada mõistliku aja nõudega kooskõlas olevaks, mistõttu oleks tinginud haldusorgani vastuolulise käitumise keelu ka nimetatud nõude rikkumine.

Samas võib isikul tekkida kaitstav usaldus ka mitmest menetlustoimingust kogumis, kui tegemist on pikalt kestnud haldusmenetlusega. Sellist olukorda on käsitletud haldusasjas nr 3-11-944. Vaidluse esemeks oli kultuuriministri 09.03.2011 käskkiri, millega tunnistati kaebajale kuuluv hoone arhitektuurimälestiseks. Kaebaja on kinnistu omanik alates 1997, mil ta omandas hoone enampakkumisel. Kaebaja oli seisukohal, et kultuuriministri käskkirjaga on rikutud tema õiguspärasest ootusest, kuivõrd 1997. aastal hoone omandamisel ei olnud enampakkumise tingimustes sätestatud hoone uuele omanikule kohustusliku välisilme säilitamise tingimust ega muid säilitamise kohustusi. Hoone omandamise järgselt alustas kaebaja kohe renoveerimistöödega ning tegi selleks ulatuslikke kulutusi (renoveerimiseks vajalikud mõõdistus- ja projekteerimistööd, katuse vahetus, soojustamine, remont jms) kokku ca 5,5 miljoni krooni ulatuses. Alates hoone omandamisest on äriühing kasutanud hoonet erinevatel majandustegevusega seotud eemärkidel. TLPA väljastas 15.04.1998 kaebajale projekteerimistingimused krundil asuva kaubandushoone ümberprojekteerimiseks koos juurdeehitusega meelelahutuskeskuseks. 20.04.1998 anti kaebajale nõusolek hoone ümberprojekteerimiseks. Kaebaja pöördus 7.07.2005 detailplaneeringu algatamiseks TLPA poole, kes ei viidanud võimalusele, et tegemist võib olla kultuurimälestisega. 2.12.2005 võeti hoone arhitektuurimälestisena kuueks kuuks ajutise kaitse alla ning ajutise kaitse tähtaja lõppemisel ei peetud vajalikuks tunnistada hoonet kultuurimälestiseks. 16.04.2009 kehtestatud teemaplaneeringu kohaselt jääb kõnesolev kinnistu kõrghoonete piirkonda. Samuti on kaebaja läbi viinud rahvusvahelise arhitektuurikonkurssi.

Tallinna Halduskohus nõustus kaebajaga, et „haldusvõim ei ole käitunud järjepidevalt, andes kaebuse esitajale kohati mõista, et hoone ümberehitamisel ei ole takistusi, ning tõstatades vahepeal hoone kaitse alla võtmise küsimuse.”²⁸⁵ Kohtu hinnangul oli selliseks haldusorgani tegevuseks, millest võis tekkida isikul usaldus, isikule väljastatud projekteerimistingimused,

²⁸⁴ EKo 24.01.2002, C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop. Arl vs. komisjon*.

²⁸⁵ TlnHKo 3-11-944, p 61.

samuti asjaolu, et peale ajutise kaitse alla võtmise 6-kuulise perioodi lõppemist ei võetud hoonet kaitse alla, kuigi selle menetluse raames tõstatati küsimus hoone kultuuriväärtusest. Kohus märkis, et „mälestiseks tunnistamata jätmine oli kaebajale selge signaal sellest, et hoonel puudub kultuuriväärtus, mille pärast peaks ta mälestiseks tunnistatama.”²⁸⁶

„Vaidlusaluse muinsuskaitsemenetluse põhilise probleemina näeb kohus seda, et vastustaja ja tema haldusalas olevad ametkonnad on lähtunud ühekülgsest vaid huvist säilitada kultuuriväärtusi, jättes aga üldse kõrvale asjaolu, et need hooned, mida mälestiseks tunnistada soovitakse, on kellegi eraomand. Kui mälestiseks tunnistatakse avalikule võimule kuuluv hoone, on olukord hõlpsamini lahendatav, kuna konflikti isiku põhiõigustega ei teki. Eraomandi puhul ei saa aga kitsendusi kohaldada omaniku õigusi eirates. Omandiõiguse korraldus on üks riigi majandusliku korra põhialuseid. Selle järgi, kas ja kuidas riik tunnistab, keelab või piirab eraomandit, kas omand on kättesaadav kõigile või üksnes teatud klassidele ja kui vabad nad on oma omandiõiguste teostamises, saab teha järeldusi riigi poliitilise režiimi ja õiguskorra kohta. Igasugused avaliku huvi eesmärgil tehtud omandikitsendused peavad olema väga hästi põhjendatud. Seejuures on tähtis, et ka see avalik huvi, millest lähtudes kitsendusi tehakse, oleks määratletud ning tähtis. /.../ Haldusorgan peab kaaluma, kas see avalik huvi, mille heaks erahuvid ohverdatakse, on tõesti nii kaalukas, et selleks isiku põhiõigust ulatuslikult piirama peab.”²⁸⁷

Lõppjäreldusena leidis kohus, et vaidlustatud käskkirjal oli olulisi puudusi, mistõttu haldusakt tühistati. Seega kohaldus haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, kuivõrd täidetud olid kõik selle eeldused. Esiteks, objektiivsest aspektist olid haldusorgani tegevused (projekteerimistingimuste väljastamine, ümberprojekteerimiseks nõusoleku andmine, ajutise kaitse tähtaja lõppemisel ei peetud vajalikuks tunnistada hoone kultuurimälestiseks ning teemaplaneeringu kehtestamine) spetsiifilised ja täpsed ning vastasid oma sisu poolest ka sellisele haldusorgani tahtele. Kuigi haldusorgan ei olnud andnud selget lubadust, et hoone kultuurimälestiseks ei tunnistata, siiski võis kaebaja haldusorganite tegevusest seda mõistlikult oodata. Ühtlasi tähendab see ka asjaolu, et selline haldusorgani haldusakt ei olnud kaebajale mingil moel ettenähtav. Subjektiivsest aspektist oli isik sellistest haldusorganite tegevustest teadlik ning ka faktiliselt usaldus selliseid toiminguid. Kaebaja tuginemist usaldusele näitab oma varaga tehingute sooritamine (nt renoveerimiseks vajalikud mõõdistus- ja projekteerimistööd, arhitektuurikonkursi korraldamine). Seega esimene kriteerium on

²⁸⁶ TlnHKo 3-11-944, p 61.

²⁸⁷ Ibid., p 65.

täidetud – isikul oli tekkinud usaldus ümberehitustööde tegemiseks. Asudes teist kriteeriumi kontrollima, siis avalikuks huviks saab pidada kultuurimälestiste säilitamist ja kaitsmist. Seetõttu tuleb asuda analüüsima, kas kaalumine on korrektselt läbi viidud. Just viimase kriteeriumi juures leidis kohus, et isiku omandiõiguse üheltpoolt ning kultuurimälestise säilitamine avaliku huvina teiselt poolt kaalumine ei olnud nõuetekohaselt läbi viidud. Haldusaktist ei selgunud, millised olid need ülekaalukad avalikud huvid, mis sunnivad kõrvale jätma haldusvälise isiku erahuvid ja usalduse kaitse. Puudub kahtlus, et mida kaalukam on isiku põhiõigustesse sekkumise riive, seda kaalukamad peavad olema ka avalikud huvid, mille kaitseks soovib haldusorgan isiku põhiõigust piirata. Lisaks oli haldusorgan rikkunud ka mõistliku aja nõuet.

Halduspraktika või suuniste avaldamine kodulehel

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et ka haldusorgani poolt õiguse tõlgendamise osas teabe avaldamine võib tekitada isikule usaldust, et haldusorgan järgib oma seisukohti selles küsimuses ka tulevikus.²⁸⁸ Sarnase olukorraga oli tegemist haldusasjas nr 3-10-1844, kus AKI oli avaldanud oma kodulehel informatsiooni IKS²⁸⁹ sätete (sh § 11 lg 7) tõlgendamise kohta. AS EMT oli asunud isikuandmeid töötleva, lähtuvalt avaldatud suunistest, kuid AKI tegi ettekirjutuse-hoiatuse klientide (kellega oli kliendisuhe juba lõppenud, kuid kellel olid veel võlad AS-i ees) isikuandmete töötlemise lõpetamise kohustamiseks. AS EMT leidis, et tal oli tekkinud õiguspärane ootus tuginevalt AKI kodulehel avaldatud teabest. Halduskohus asus seisukohale, et „[k]aebaja tuginemine õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetele ei ole kuidagi põhjendatud, arvestades nii IKS redaktsioonide muutumist, AKI poolt juba varasemalt tehtud analoogseid ettekirjutus-hoiatusi ning EMT-le esitatud järelepärimise sisu. Neil asjaoludel, arvestades osundatud õigusaktides sätestatud ning seadusandja tahet, mis on tuvastatav muu hulgas ka IKS seletuskirja kaasabil, on kohus veendunud, et [e]ttekirjutus on ka sisuliselt õiguspärane haldusakt ja sellisena ei saa rikkuda kaebuse esitaja mingeid subjektiivseid õigusi.”²⁹⁰

Objektiivsest dimensioonist lähtudes saab üksnes spetsiifiline ja konkreetne haldusorgani lubadus luua isikus usalduse haldusorgani poolt tulevikus aset leidvas isiku suhtes soodsas käitumises. IKS-i tõlgendamiseks juhiste avaldamine võib haldusvälisele isikule luua

²⁸⁸ Craig 2006, lk 628.

²⁸⁹ RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 2.

²⁹⁰ TlnHKo 3-10-1844, p 6.

ettekirjutuse haldusorgani seisukohtadest nimetatud valdkonnas ja küsimustes, mistõttu saab isik oma käitumist ka selle järgi kujundada. Arvestades, et käesoleval juhul ei piirdunud haldusorgani spetsiifiline ja konkreetne tegevus ainult juhiste avaldamisega, vaid haldusorgani praktika selles küsimuses oli haldusvälisele isikule teada (samasisulisi vaidlusi oli kaebajal olnud haldusorganiga varemgi). Lisaks oli haldusorgan enne ettekirjutuse tegemist teinud haldusvälisele isikule järelepärimise, milles olid esitatud haldusorgani seisukohad IKS-i tõlgendamisest. Sellest nähtub, et haldusorgani tahe ei saanud olla sellise IKS-i tõlgenduse andmine, mis langeks haldusvälise isiku seisukohtadega kokku. Seetõttu ei saanud isikul tekkida juhiste avaldamisest põhjendatud ootust, et tema tõlgendus IKS-st ühtib haldusorgani seisukohtadega. Kuivõrd objektiivne aspekt hõlmab ka ettenähtavust, siis AKI poolt järelepärimise edastamisega AS-le EMT, pidi haldusvälisele isikule olema ettekirjutuse andmine ettenähtav. Seega ei saanud isikule juhiste avaldamisest kaitstavat usaldust tekkida. Samuti esinesid ülekaalukad puudutatud isikute huvid, mis oleksid usalduse kaitse esinemisel eraisiku ärihuvid üles kaalunud. Eeltoodust lähtuvalt haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ei kohaldu, kuivõrd esimene kriteerium (usalduse olemasolu) täidetud ei olnud.

Võrreldes Euroopa Liidu haldusõigusega, siis on Üldkohus märkinud, et „[k]omisjonile on siduvad tema enda poolt riigiabi järelevalve valdkonnas antud suunised ja teatised selles osas, kus need ei erine asutamislepingu sätetest ja liikmesriigid on nendega nõustunud”.²⁹¹ Samas aga ei saa rikkumiste eest trahvide määramise suuruse osas tekkida ettevõtjatel usaldust seoses varasemalt määratud trahvisummadega. Nimelt on Euroopa Kohus märkinud, et „ettevõtjatel ei saa olla õiguspärast ootust, et säiliks mingi olukord, mida komisjon võib oma kaalutusõiguse raames muuta. Seda põhimõtet kohaldatakse selgelt konkurentsipoliitikas, mida iseloomustab komisjoni suur kaalutusõigus eelkõige trahvisummade kindlaksmääramise osas. /.../ Lisaks piirdub õiguspärane ootus, mille ettevõtjad koostööteatisest võivad tuletada, vaid kinnitusega, et nad võivad saada teatava protsendi ulatuses väiksema trahvi, ent ei ulatu trahvisummade arvutamise meetodi ega ammugi kindla trahvimäära määramiseni, mida saaks välja arvutada hetkel, kui ettevõtja otsustab teoks teha kavatsuse komisjoniga koostööd teha.”²⁹² Ühtlasi märkis kohus, et „asjaolu, et komisjon minevikus kohaldas teatava suurusega trahve teatavat tüüpi rikkumistele, ei saa veel võtta võimalust seda taset tõsta määruses nr 17 märgitud piirides, kui see on vajalik ühenduse konkurentsipoliitika elluviimise tagamiseks, vaid vastupidi – ühenduse konkurentsipoliitika

²⁹¹ EÜKo 18.11.2004, T-176/01, *Ferriere Nord SpA vs. komisjon*, p134; EKo 26.09.2002, C-351/98, *Hispaania vs. komisjon*, p 53.

²⁹² EKo 28.06.2005, C-189/02 P, *Dansk Rørindustri A/S vs. komisjon*, p 171-173, 187, 188 ja 228; EKo 14.02.1990, C-350/88, *Delacre jt vs. komisjon*, p 33.

tõhus kohaldamine eeldab seda, et komisjon saaks igal hetkel kohandada trahvide taset vastavalt selle poliitika vajadustele.”²⁹³

Samuti on poliitika muutmise võimalust seoses usalduse kaitsega selgitanud Euroopa Kohus kohtuasjas *JK Otsa Talu*. Kohus märkis, et „ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ei saa ettevõtjatel olla õiguspärasest ootust olemasoleva olukorra säilimise osas, kuna pädevad asutused võivad oma kaalutlusõigust kasutades seda olukorda muuta. Seetõttu ei saanud Otsa Talu õiguspäraselt eeldada, et põllumajanduse keskkonnapoliitika toetuskava jääb kogu perioodi vältel muutumatuks.”²⁹⁴

Eeltooduga tuleb nõustuda, kuivõrd vastasel juhul tähendaks see, et haldusvälised isikud saaksid täiesti välistada halduspraktika või poliitika muutmise. Selliselt diskretsiooni teostamise absoluutset välistamist ei saa õigustada usalduse kaitsega, kuivõrd usaldus ei saa tekkida mingi olukorra muutumatuna säilimisele. Ka õiguskirjanduses on märgitud, et kui halduspraktika või poliitikate muutus toimub ettenähtavalt ja mitte üllatuslikult, siis ei saa sellist haldusorgani käitumist keelata usalduse kaitse argumendil.²⁹⁵ Seega võib sellest järeldada, et kui halduspraktika või halduseeskirjade muutus ei olnud haldusvälisele isikule ettenähtav ning tuli üllatuslikuna, siis ülekaalukate avalike huvide puudumisel võib olla isiku usaldus kaitstav.

Tegevusetus ja viivitus

Tegevusetus on haldusorgani reageerimata jätmine olukorras, kus tal on selleks seadusest või muust õigusaktist tulenev kohustus. Tegevusetusena ja sellest tuleneva usalduse kaitsega ei ole tegemist olukorras, kus haldusmenetluse raames, mille menetlusosaliseks isikud ei ole ning kelle subjektiivseid õigusi lõplik koormav haldusakt ei puuduta, viiakse hiljem läbi haldusmenetlus ning tehakse nende isikute suhtes koormav haldusakt. Näiteks on sellisteks haldusaktideks hoiualade moodustamise otsused. Riigikohus on selgitanud, et „hoiuala moodustamise määrusega ei rikutud kassaatorite õiguspärasest ootust, et kinnistuid hoiuala hulka ei arvata /.../. Ei LKS § 91 lg-st 6 ega muudest õigusaktidest ei tulene, et Vabariigi Valitsus ei või oma korraldust, millega Natura 2000 võrgustiku alad kindlaks määratakse,

²⁹³ EKo 28.06.2005, *Dansk Rørindustri A/S vs. komisjon*, p 169; EKo 7.06.1983, 100/80, *Musique Diffusion française jt vs. komisjon*, p 109; EKo 2.10.2003, C-196/99 P, *Aristrain vs. komisjon*, p 81.

²⁹⁴ EKo 4.06.2009, C-241/07, *JK Otsa Talu OÜ vs. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet*, p 51; EKo 7.09.2006, C-310/04, *Hispaania vs. nõukogu*, p 81.

²⁹⁵ Reynolds 2011, lk 347.

muuta. Lisaks ei ole välistatud hoiualade loomine aladel, mis pole lülitatud Natura 2000 võrgustikku.”²⁹⁶

Tegevusetuse argumendil on usalduse kaitse küsimus tõusetunud ka maksu määramisega seondult, kus kaebaja on leidnud, et kui varasemalt on maksuhaldur kontrollinud samu tehinguid ja maksu ei määranud, siis tekkis isikul õiguspärane ootus olukorra säilimisse. Riigikohus on sellisel juhul rõhutanud, et maksu määramata jätmine ei loonud kassaatorile usalduse kaitset²⁹⁷, samuti tollideklaratsiooni aktsepteerimine ei ole usalduse kaitse aluseks.²⁹⁸

Tegevusetusega võib olla ka tegemist juhul, kui haldusmenetluse käigus tehakse lõplik soodne haldusakt, kuid sellele järgnevas haldusmenetluses asutakse varasemat soodustavat haldusakti ümbervaatama. Sellist olukorda kajastab *Viru poja* kohtuasi, kus 6.05.1999 otsusega kehtestati „Viru väljaku detailplaneeringu I etapp”, kuid haldusvälise isiku poolt TLPA-le 26.05.2005 esitatud ehitusloa taotluse tulemusel tellis vastustaja 24.04.2006 projektile ehituslik-investeermiseksptiisi olemasoleva hoonestuse ja projekteeritud hoonestuse ehitusmahtude võrdlemiseks detailplaneeringuga planeeritud ehitusõigusega, otsustas tellida muinsuskaitse ja linnaehituslik ekspertarvamus, keskkonnamõju hindamise ning juriidilise analüüsi, samuti ekspertiis EhS § 21 alusel, mis tingis ehitusloa taotluse lahendamise viivitamise. Esmalt pidas ringkonnakohus vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et ehitusloa taotluse lahendamise menetluses läbiviidavad toimingud peavad olema asjakohased, mistõttu põhjendatuks ei saa lugeda seda, kui asutakse sooritama toiminguid, mis on asjakohased detailplaneeringu menetluses. „[P]õhimõtteline otsus Viru hotellile 16–17-korruselise /.../ juurdeehituse ehitamiseks langetati juba detailplaneeringu kehtestamisega. Seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, s.t ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata.”²⁹⁹ Ringkonnakohus lisas, et kui kohalik omavalitsus saaks ehitusloa andmisest keelduda põhjendusel, et planeeringu kehtestamisel tehti viga, kaotaks kruntide ehitusõiguse kindlaksmääramine detailplaneeringus oma mõtte.³⁰⁰

Sellest tulenevalt on haldusorgan ehitusloa taotluse menetluses seotud oma varasemate kehtivate otsustega ega saa asuda selles menetluses varasemaid otsuseid ümber vaatama.

²⁹⁶ RKHKo 3-3-1-57-09, p 19.

²⁹⁷ RKHKo 3-3-1-42-11; RKHKo 3-3-1-20-05.

²⁹⁸ RKHKo 3-3-1-66-05.

²⁹⁹ TlnRnKo 3-06-1210, p 12.

³⁰⁰ *Ibid.*

Juhul, kui varasemas menetluses teatud asjakohaseid toiminguid ei sooritatud, siis sellisest tegevusetuest tõusetub kaebajale usalduse kaitse, et hilisemas menetluses ei hakata selliseid toiminguid tagantjärele sooritama. Usalduse kaitse küsimust küll viidatud asjas ei käsitletud – ei viivituse ega tegevusetuse osas, aga lähtuvalt haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kriteeriumitest, saab öelda, et detailplaneeringu kehtestamine on haldusorgani selline spetsiifiline ja täpne lubadus, millest nähtub ka haldusorgani tahe sellise lubaduse andmiseks. Lisaks ei saanud ega pidanud haldusvälisele isikule olema ettenähtav, et ehitusloa andmise menetluses võidakse hakata detailplaneeringu kehtestamise otsust ümber vaatama, mistõttu usaldusega mitteametustamise aluseid ei esine. Ka subjektiivsest aspektist on usalduse tekkimise nõue täidetud, kuivõrd haldusväline isik oli detailplaneeringu kehtestamise otsusest teadlik ning ta oli seda otsust ka faktiliselt usaldanud, asudes tegema tehinguid talle antud õiguse realiseerimiseks (nt esitas ehitusprojektid, ehitusloa taotluse). Seega on esimene kriteerium täidetud. Puudub kahtlus, et ekspertiiside teostamiseks esines avalik huvi viia menetlus õiguspäraselt läbi. Samuti puudutab 16–17-korruselise hoone ehitamine linnaruumi avalikkust laiemalt, mistõttu esinevad avalikud huvid. Arvestades, et viivitus on ajas vältav toiming, siis on määrav tähtsus mõistliku aja kriteeriumil otsustamaks, kas haldusorgani vastuoluline käitumine on keelatud. Haldusvälisele isikule, esitades ehitusloa andmise taotluse, saab selle taotluse vastuvõtmisest ja menetluse alustamisest tekkida õiguspärane ootus õiguspärasele menetlusele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Käesoleval juhul leidsidki kohtud, et viivitus on olnud õigusvastane, kuivõrd on ületatud selleks seaduses sätestatud tähtaeg. Seoses tegevusetusega tuleb märkida, et olukorras, kus haldusorganil puudusid takistused varasemas menetluses asjakohaseid toiminguid läbiviia, siis sellele järgnevas menetluses varasemalt sooritamata toimingute sooritamine võib olla õigusvastane, kui selliste toimingute sooritamine ei ole hilisemas menetluses ettenähtud, st ei ole asjakohased.

Lisaks võib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kohalduda ka olukorras, kus haldusorganiga sõlmitud tsiviilõiguslik leping omab õiguslikke tagajärgi haldusvälise isiku ja teise haldusorgani avalik-õiguslikus suhtes. Sellise juhtumiga oli tegemist haldusasjas nr 3-3-1-6-11.³⁰¹ Nimelt on OÜ Utileek sõlminud ministriumiga 2.05.2008 tsiviilõigusliku lepingu vaheladustusjaama moodustamiseks riigile kuuluval maa-alal. Keskkonnainspektsiooni 26.08.2009 ettekirjutusega kohustati osaühingut likvideerima jäätmed vaheladustusjaama kasutuses olnud maa-alalt, kuivõrd jäätmete taaskasutuseks on nõutav jäätmeluba, kuid konkreetne kinnistu ei ole jäätmeloaga määratud koht jäätmete

³⁰¹ RKHKo 3-3-1-6-11.

taaskasutamiseks. Seetõttu leidis KIK, et osäühingu tegevus on ebaseaduslik. Riigikohus asus seisukohale, et tuleb arvestada eriliste asjaoludega. Nimelt kampaania „Teeme ära 2008” käigus täidetavad ülesanded andis osäühingule Keskkonnaministeerium. Kuivõrd „jäätmemajanduse korraldamine on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala küsimus ning OÜ Utileek võis eelnevast tulenevalt seetõttu mõistlikult eeldada, et kokkulepitud tegevused on õiguspärased ega too kaasa sanktsioone.”³⁰² Eeltoodust nähtub, et ka teise haldusorgani õiguslikult siduvast tsiviilõiguslikust tegevusest tekib haldusorganile kohustus seda järgida ning kui isikul on tekkinud usalduse kaitse, siis ei ole haldusorganil lubatud vastuoluliselt käituda.

³⁰² RKHKo 3-3-1-6-11, p 20.

Kokkuvõte

Haldusõiguse eesmärgiks on peetud üksikisiku subjektiivsete avalike õiguste kaitset, läbi täidesaatva võimu kohtuliku kontrolli. Seda eesmärgil, et vältida riigivõimu omavoli, tulenevalt avaliku võimu organite seotusest seaduslikkuse printsiibiga. Viimati mainitud printsiip on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seejuures riigivõimu teostamine eelviidatud lõike tähenduses hõlmab iga, nii institutsionaalses kui ka funktsionaalses mõttes avalikule võimule omistatava tegevuse ja tegevusetuse, sh ka haldusorgani tegevuse.

Arvestades ühiskonnas, aga ka haldusvälise isiku ja haldusorgani vahelistes õigussuhetes toimuvaid muutusi, võib haldusorganil tõusetuda vajadus oma varasemalt väljendatud õiguslikult siduvaid seisukohti muuta. Sellised muutused võivad olla nii haldusvälise isiku kasuks kui ka kahjuks, kuid üksnes viimatinimetatu puhul konkureerib haldusorgani vastuolulist käitumist õigustava seaduslikkuse põhimõttega, haldusvälise isiku usalduse kaitse põhimõte. Seda põhjusel, et varasemast soodsast haldusorgani tegevusest on tekkinud isikul õiguspärane ootus e usalduse kaitse ning haldusorgani vastassuunaline hilisem tegevus jätab haldusvälise isiku vastavast soodustusest või hüvest ilma. Sellest tulenevalt piiratakse haldusorgani vastuolulise ebasoodsa käitumisega haldusvälise isiku subjektiivseid õigusi, mistõttu on oluline, et haldusorgani vastuoluline käitumine ei toimuks meelevaldselt, põhjendamatult või õiguspõhimõtteid eirates. Samas ei ole kohtupraktika ühtne, millal on selline haldusorgani vastuoluline käitumine lubatud ning millal mitte ehk millal kohaldub haldusorgani vastuolulise käitumise keeld.

Eesti õiguskirjanduses haldusorgani vastuolulise käitumise keeldu nimetatud ei ole, küll aga ei ole kohtupraktikas tundmatud need olukorrad, mil haldusorgan on isiku suhtes käitunud „sõnamurdlikult” ja üllatuslikult. Näiteks oli haldusasjas 3-06-1210 vaidlusaluseks küsimuseks, kas olukorras, kus on kehtiv detailplaneering ning esitatud ehitusloa taotlus, on haldusorgan viimatinimetatud taotluse menetlust asunud õigusvastaselt venitama mitmete ekspertiiside läbiviimise põhjendusega, mis ehitusloa taotluse menetluses ei pruugi üldse asjakohased olla. Haldusorgani vastuolulise käitumise lubatavus oli vaidlusaluseks küsimuseks samuti haldusasjas nr 3-10-944, kus ligi 10 aastat kestnud haldusmenetluse

tulemusena tunnistati eraõiguslikule juriidilisele isikule kuulunud kinnisasi kultuurimälestiseks ning kehtestati omandiõiguse piirangud. Samas, kui haldusorganile oli teada, et kinnistu omanik soovib hoonet ümberehitada, olles eelnevalt saanud erinevatelt haldusorganitelt vastavad nõusolekud/kooskõlastused, kinnitatud olid projekteerimistingimused ning vahepeal kinnistu ajutiselt kaitse alla võtmise tähtaja möödudes hoonet kultuurimälestiseks ei tunnistatud. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva töö probleemipüstituseks, kas Eesti haldusõiguses eksisteerib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, kas see hõlmab enamat kui soodustavate haldusaktide tühistamine ning millised on selle põhimõtte kohaldamise kriteeriumid.

Uuritava probleemi lahendamiseks püstitati hüpotees, et avalikus õiguses eksisteerib eraldiseisva põhimõtena haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõte. Tegemist on põhimõttega, mis rakendub läbi usalduse instituudi mitte üksnes soodustavate lõplike haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, vaid kogu haldusorgani õiguslikult siduva tegevuse muutmisel, haldusvälisele isikule ebasoodsas suunas.

Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld, kui *expressis verbis* põhiseaduses puuduv põhimõte, on osa PS §-st 10 tulevast õigusriigi põhimõttest, täpsemalt õiguskindluse ja õiguspärase ootuse alapõhimõtetest. Õiguspärase ootuse eesmärk on kindlustada isiklike subjektiivsete õiguste realiseerimine viisil, et kõik inimesed saavad teha otsuseid seoses nende tulevikuga, mis omakorda nõuab, et reeglid oleksid avalikkusele kättesaadavad, usaldusväärsed ja ettenähtavad. Isik peab saama usaldada haldusorganit, et kord antud lubadustest peetakse kinni, mistõttu on usalduse instituut keskse tähtsusega. Keeld võib olla osa ka mitmetest põhiseadusesse kirjutatud teist printsiipidest, nagu sotsiaalse riigi põhimõte, õigluse või hea halduse põhimõte, kuid selliste printsiipide puhul on tegemist liiga abstraktsete põhimõtetega, mis ei anna konkreetseid juhiseid kõnesoleva keelu kohaldamiseks. Arvestades, et õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb haldusorgani tegevusest tekkinud haldusvälise isiku usaldust, mis omakorda viitab haldusorgani kohustusele hoiduda esialgse tegevusega vastuolulistest õigustoimingutest, on haldusorgani vastuolulise käitumise keeld õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõte.

Kõige tüüpilisem haldusorgani õiguslikult siduv tegevus, mis on suunatud haldusvälisele isikule, on haldusotsus. Lähtuvalt HMS-i regulatsioonist, kui haldusmenetluse üldseadusest, on seadusandja usaldusega arvestamise regulatsiooni kehtestanud üksnes haldusaktide kehtetuks tunnistamisel või muutmisel. Sellest võib jääda mulje, nagu haldusorgan ei olekski

usalduse kaitse instituudiga seotud muude toimingute puhul, mis sarnaselt haldusaktile võivad luua õiguslikke tagajärgi. Autori hinnangul oleks meelevaldne eeldada, et haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamise haldusorgani tegevusele välistab ainuüksi haldustegevuse vorm. Seda põhjusel, et õiglane lahend õigussuhtes on omane kogu õigusriigi toimimisele, sh ka avalikule õigusele. On ju õigluse idee sissekirjutatud ka põhiseaduse preambulas: „kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, /.../ mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele /.../“. Sellest tulenevalt haldusorgani varasemalt väljendatud isiku subjektiivseid avalikke õigusi puudutavate soodsate seisukohtade muutmine vastupidises suunas peab olema kooskõlas mitte üksnes seadusliku aluse põhimõttega, vaid ka teiste põhiseaduses sätestatud printsiipidega. Seetõttu laieneb usaldusega arvestamise kohustus, kui osa haldusorgani vastuolulise käitumise keelust, kogu haldusorgani õiguslikke tagajärgi loovale tegevusele ning tegemist on haldusmenetluse üldpõhimõttega.

Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kohaldamiseks on konkreetsed kriteeriumid. Esimene eeldus on, et isikul oleks tekkinud usaldus, mida saab hinnata nii objektiivselt kui ka subjektiivselt aspektist. Objektiivne dimensioon lähtub haldusorgani tegevusest ning hõlmab nii esmalt asetleidnud halduse tegevuse kui ka haldusorgani hilisema ebasoodsa tegevuse analüüsi. See tähendab, et analüüsitakse haldusorgani esmase tegevuse olemust (millise õiguslikult siduva või õiguslikke tagajärgi loova tegevusega on tegemist ning kas selline haldusorgani tegevus on seaduslik) ning haldusorgani tahet väidetava lubaduse andmisel (kas haldusorgan soovis sellist lubadust anda või pidi arusaama, et selline lubadus antakse). Usaldus saab tekkida täpsest ja spetsiifilisest haldusorgani tegevusest, milles sisaldub isikule antud subjektiivne avalik õigus või lubadus sellise õiguse realiseerimiseks tulevikus. Selliseks tegevuseks on nii haldusaktid kui ka toimingud, mida tuleb sisustada lähtuvalt HkMS §-st 6, kuivõrd see hõlmab need haldusorgani tegevused, mis võivad puudutada haldusvälise isiku subjektiivseid õigusi, erinevalt HMS §-s 51 toodud haldusakti mõistest, mis on palju kitsam.

Lisaks hõlmab objektiivne dimensioon ka küsimust, kas haldusorgani hilisem tegevus oli või pidi olema haldusvälisele isikule ettenähtav. Haldusaktide kehtetuks tunnistamisel või muutmisel on usalduse välistamise alused sätestatud HMS § 67 lg-s 4, mida saab käsitleda, kui haldusorgani vastuolulise käitumise ettenähtavuse kriteeriume. Kuigi HMS § 67 lg 4 puudutab üksnes haldusakte, siiski võib neid samu aluseid kohaldada teatud mugandustega ka muule halduse tegevusele, mis loob õiguslikke tagajärgi. Eelkõige tuleb arvestada haldusorgani tegevuse olemust, mistõttu saab nimetatud alustest toimingut ja halduspraktika

puhul välistada HMS § 67 lg 4 punktid 1 ja 2. Muud alused aga võivad tulla kohaldamisele kogu haldusorgani õiguslikke tagajärgi loova tegevuse puhul.

Usalduse tuvastamise subjektiivne dimensioon lähtub haldusvälisest isikust. See tähendab, et haldusväline isik oli sellisest lubadusest teadlik ning mida võis haldusväline isik sellise lubaduse täitmisel haldusorganilt mõistlikult oodata. Samuti, kas isik on faktiliselt usaldusele tuginenud (nt muutnud oma elukorraldus või teinud oma varaga muid tehinguid).

Juhul kui esimene eeldus on täidetud – isikul on tekkinud usaldus ning sellega arvestamata jätmise aluseid ei esine – tuleb uurida, kas esineb avalikke huve või koormatud isiku huve, mis õigustaksid vastuolulist käitumist. See tähendab, millised on need haldusorgani põhjendused, miks soovitakse näiteks haldusakti kehtetuks tunnistada. Õigusvastase haldusakti puhul on näiteks avalikuks huviks, et haldusorgan ei annaks välja õigusvastaseid otsuseid. Kui avalikke huve ega koormatud isiku huve ei esine, siis on haldusorganil keelatud vastuoluliselt käituda. Juhul aga kui sellised avalikud huvid või koormatud isiku huvid esinevad, tuleb läbi viia kaalumine.

Viimane samm on erinevate huvide kaalumine, mil tuleb juhinduda kaalutusõiguse reeglitest ning proportsionaalsuse põhimõttest. Lähtudes HMS § 64 lg-st 3 tuleb huvide kaalumisel arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid. Raske on määratleda, millised on need avalikud huvid või koormatud isiku huvid konkreetselt, kuivõrd tegemist on määratlemata õigusmõistetega. Olukorras, kus avalikud huvid või koormatud isiku huvid ei kaalu üles soodustatud isiku huve, on haldusorgani vastuoluline käitumine keelatud. Samuti on vastuoluline käitumine keelatud, kui esialgsest haldusaktist on möödunud ebamõistlikult pikk aeg ning avalikud huvid ega koormatud isiku huvid ei kaalu seda üles.

Haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasusgrupid saab moodustada lähtudes haldusorgani tegevusest – seda nii esialgsest soodustavast tegevusest kui ka hilisemast vastuolulisest käitumisest. Usalduse arvestamine on üks eeldusi ja võib-olla ka üks keerulisemalt sisustatavaid kriteeriume selle keelu kohaldamise otsustamisel. Seetõttu, nagu eelnevalt sai välja toodud, võib usaldus tekkida igast haldusorgani tegevusest, mis loob õiguslikke tagajärgi. Arvestades, et haldusorgani hilisem tegevus, mis ei ole kooskõlas

varasemaga, on üldjuhul haldusakti vormis, siis on moodustatud keelu kaasusgrupid varasema soodsa haldusorgani tegevuse järgi. Sellest tulenevalt on töös analüüsitud esmalt haldusaktide isiku kahjuks kehtetuks tunnistamist ning seejärel haldusorgani muust tegevusest tõusetunud usalduse kaitset.

Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld võib esineda nii haldusakti kehtetuks tunnistamisel, kui ka toimingust tõusetunud usalduse kaitseks. Materiaalse õiguspärase ootuse ehk haldusorgani vastuolulise käitumise keelu kaasused on pigem erandlikud, mistõttu on tegemist väga spetsiifilist usaldust kaitsva printsiibiga. Küll aga võib öelda, et haldusorgani vastuolulise käitumise keeld ei ole tundmatu Eesti kohtupraktikas ega ka mitte Euroopa kohtute praktikas. Seejuures on haldusorgani vastuolulise käitumise lubatavuse kontroll Euroopa kohtutes sarnane Eesti kohtutega.

Erinevuse võib välja tuua mõistliku aja kriteeriumi olulisuses ning haldusorgani tahtes anda vastavasisuline lubadus. Nimelt on Euroopa kohtud järjepidevalt leidnud, et haldusakti kehtetuks tunnistamisel tuleb asutusel arvestada, kui suures ulatuses on haldusväline isik usaldusele tuginenud ning haldusakti kehtetuks tunnistamine peab toimuma mõistliku aja jooksul. Eesti kohtupraktikast haldusaktide kehtetuks tunnistamisel usalduse kaitse küsimuse puhul mõistliku aja kriteeriumit sisse toodud ei ole, vaid seda on hinnatud näiteks viivituse või tegevusetuse õiguspärasuse küsimuste puhul. Samuti on Euroopa Kohus lähenenud haldusorgani spetsiifilise ja täpse lubaduse tuvastamisel ka otsustaja tahte aspektist. Eesti kohtupraktikas pigem sellist lähenemist ei kohta. Seoses halduseeskirjade ja halduspraktikaga, on Euroopa kohtud olnud läbi kohtupraktika seisukohal, et need on selle andnud organile siduvad. Eesti kohtupraktikas on küll mööndud, et halduspraktikast võib isikule tekkida õiguspärane ootus, kuid sellesisulist haldusvälisele isikule positiivset kohtulahendit autoril leida ei õnnestunud. Küll aga on Euroopa kohus rõhutanud, et halduspraktika ja halduspoliitika muutmine on lubatud, kui haldusvälisele isikule oli see ettenähtav.

Kokkuvõtteks leidsid püstitatud hüpoteesid töös kinnitust. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõtte eksisteerib Eesti avalikus õiguses eraldiseisva põhimõttena ning selle kohaldamiseks esinevad konkreetsed kriteeriumid. Lisaks on tegemist haldusmenetluse põhimõttega, mis ei laiene üksnes haldusaktidele, nagu HMS-i regulatsioonist võiks järeldada, vaid puudutab kogu haldusorgani tegevust, mis loob õiguslikke tagajärgi.

Ban on contradictory behaviour of the administrative body.

Summary

The activities of any administrative body must be legal, meaning, that the public assignments must be carried out in accordance with the constitution and legislation. In exercising the powers of state an administrative body makes several different decisions, which touch upon the subjective rights of persons outside the administration. This could be anything from granting monetary support or benefits, to issuing the respective permit, provisioned by the legislation, for the execution of business freedom. The state, in issuing an administrative act, enters into a legal relationship with a person, which by its nature is a special trust relationship. The regulator has deemed it worthy of protection through the trust institution. In a situation where the administrative body has made a legally valid promise to a person outside the administration, it cannot be disregarded that easily.

Taking into consideration the constantly changing society and the necessity to update the legal regulations deriving from the change, it cannot be presumed, that a legal act which has once been adopted shall unchangedly remain valid indefinitely. Administrative bodies also have the necessity to change their legally binding position (detrimental to the beneficiary) at a later date. Therefore such averse behaviour, where the person outside administration is placed in a less favourable position than earlier, can be called the contradictory behaviour of an administrative body. At the same time such acts cannot be carried out arbitrarily, unfoundedly or in a way which breaches other legal principles – rather, the contradictory behaviour of an administrative body must be in accordance with the principle of the state based on the rule of law.

The Estonian legal literature does not mention the ban on contradictory behaviour of the administrative body. However, in judicial practice, the situations where the administrative bodies have acted surprisingly or contraversially towards the persons can be found. The court cases having arisen from the described situations have not necessarily ended with declaring the administrative activities in questions to have been unlawful or declaring them null and void, in some cases such administrative actions have been deemed acceptable. Referring to the abovementioned, a question arises – when can a person outside the administration trust the activities of administrative bodies in good faith so, that they need not suffer injustice through

the latter unfavourable actions of the administrative body? In other words, when does a person's trust in the situation to remain unchanged deserve protection against the contradictive behaviour of administrative bodies? Referring to the aforementioned, the topic of the thesis at hand is whether a ban against the contradictive behaviour exists in the Estonian administrative legislation, whether it entails more than the annulment of legal administrative acts granting benefits and what are the criteria for implementing the principle.

The ban against the contradictive behaviour refers to the connection of administration with a person's trust in the earlier actions of the administrative body. The protection of a person's trust is associated with the respect for human dignity. The respect for a person's fundamental rights and freedom is associated with the idea of the rule of law state, whereby the concept of a ban for the administrative body against contradictive behaviour materialises the idea of the rule of law state. Taking the aforementioned into consideration, the hypothesis of the thesis was set to be, that as a separate principle the ban for the contradictive behaviour of the administrative body exists in public law as a sub-principle for the legitimate expectation principle. This is a principle which, through the institutions of trust, is applied not only in declaring invalid the administrative acts granting benefits, but in the changing of the legally binding activities of the whole administrative body to the detriment of the person outside the administration.

The constitution contains both constitutional norms of principal nature, as well as rules which can be expressed as orders, bans and acceptances. However the constitution does not contain the ban for the contradictive behaviour of the administrative body *in expressis verbis*. It is a part of the rule of law state principle deriving from §10 of the Constitution, more specifically from the sub-principles of legal certainty and legitimate expectation. Although the ban for the contradictive behaviour of the administrative body may be a part of several principles to be found in the constitution, such as the principles of the social state, justice and good administration – still such principles are too abstract to provide instructions for the implementation of the ban for the contradictive behaviour of the administrative body. More specific guidelines for the implementation of the ban for the contradictive behaviour of the administrative body are provided in the legitimate expectation principle, which states that an administrative body must deter from any legal actions which are in contradiction with previous legal actions.

The legally binding action of an administrative body expresses an administrative agency's promise to conduct themselves in a certain way towards a person outside the administration in the future. Such a promise provides a person founded expectation that it would be kept. In trusting the administrative body's written commitment, the person trusts the administrative body and shall adjust their own actions accordingly. With this a legitimate expectation is created for a person to receive the subjective public rights or to continue enjoying them. Nevertheless no principle can be absolute, which is the reason that legitimate expectation cannot completely deny the discretion of the administrative body or even more, it cannot prevent the administrative body from fulfilling its legal obligations.

In the activities of the administrative body related to the contradictory behaviour, the principles of legitimacy from the one side and protection of a persons trust from the other side compete. In a situation, where putting the issue of a person's trust first excludes the possibility of an administrative act being declared invalid, the legitimacy principle would not be implemented according to which all administrative acts must be legitimate. The institution of protection of trust as provisioned in the Administrative Procedure Act § 67 encompasses only the acts granting benefits being declared invalid, therefore it only deals with one part of the legally binding activities of an administrative body. The presumption that the ban for the contradictive behaviour of the administrative body applies only for administrative benefit granting acts being declared invalid, would place those persons outside administration in a less favourable position, whose subjective rights are touched by other activities of an administrative body than the administrative acts. This cannot be expected from the regulator, neither is this kind of intent described in the explanation letter of the Administrative Procedure Act draft.

Hence, the author of the thesis is on the position that the ban for the contradictive behaviour of the administrative body applies in the administrative procedure, being one of the general principles of the administrative procedure. Specific criteria applies for the implementation of the ban for the contradictive behaviour of the administrative body. Firstly, the person outside administration must have developed trust arising from the activities of the administrative body, whether for the preservation of a benefit or a grant or to ensure a benefit to be received from an action planned in the future. Such activities of an administrative organ must be precise and specific. Administrative activities, whereby the ban for the contradictive behaviour of the administrative body may be applied, must be equipped from the point of view of the administrative court procedure. This means, that all the activities which can be

contested in the administrative court, may bring the person outside administration legal consequences and touch upon their subjective rights. Such activities of the administrative body are: administrative act, operation, failure to act, delay and procedural act.

The presence of trust is a question of fact and it can be approached both objectively and subjectively. The objective dimension deals with the identification of trust from the point of view of administrative activities. It encompasses the essence of the fundamental activities of an administrative body (what kind of legally binding activity; which kind of consequences they can bring about; whether such activities of the administrative body are legal), intent of the administrative body in making the alleged promise (whether this is the promise that was intended by the administrative body; whether they understood that such promise was being made); but also whether the later unfavourable actions of the administrative body could have been foreseen. This means whether grounds for excluding trust for the purposes of Administrative Procedure Act §67 (4) occur. The grounds for excluding trust as provisioned in the Administrative Procedure Act for the purposes of the administrative act also partially apply to other administrative activities. Foremost the grounds related to the person's own behaviour and the exclusions deriving from the universal act. From the aforementioned grounds probably operation and in case of administrative procedure Administrative Procedure Act §67 (4)1,2 can be excluded. Other grounds can successfully be implemented in any kind of administrative activity.

The presence of trust also entails a subjective dimension, which means, that a person outside administration was aware of such a promise and was aware what could the person outside administration reasonably expect from the administrative body upon fulfilling that promise. Also, whether the person had factually relied on that promise i.e changed their living arrangements or made any transactions with their assets. If the prerequisites were fulfilled, that by the activities of the administrative body a promise has been made for the subjective public law deriving from the universal act to be realised in the future; and that from the promise made by the administrative body it can be determined that the administrative body itself understood their promise as such; and if no other grounds for not taking the trust into consideration occur, it can be said that the person's trust exists.

The next step is to investigate whether public interests or interests of encumbered persons exist, which would entitle contradicting behaviour. It also needs to be investigated which are the reasons of the administrative body for declaring an administrative act invalid. In case of

an illegal administrative act, the public interest, for example, is that an administrative body would not issue illegal decisions. In case there is no public interest nor interest by the encumbered persons, the administrative body is forbidden from behaving in a contradicting manner. In case the aforementioned interests occur a discretionary power must be used.

The last step is the consideration of different interests, which must be carried out taking into consideration discretionary rules and the principle of proportionality. According to Administrative Procedure Act §64(3) in declaring an administrative act invalid, one must consider the consequences of the issuing or of the annulment of the administrative act to the person; the thoroughness of issuing the administrative act; the importance of declaring the administrative act invalid and their relevance to the person's participation and other activities in the procure of issuing the act, the time having passed from issuing the act, as well as other issues of importance. It is difficult to determine what are the public interests or the interests of the encumbered persons specifically as these legal terms remain undefined. In a situation where public interests or the interests of the encumbered persons do not exceed those of the beneficiary, the contradictory behaviour by the administrative body is forbidden. It is also forbidden if an unreasonably long time has passed since the issuing of the initial administrative act and neither public interest nor encumbered persons overweigh it.

Deriving from the actions of the administrative body it is possible to divide the contradictory behaviour into case groups, which can be divided into two major categories, where the first group is formed by later the annulment of the promises made in the form of an administrative act. The other category is formed by other actions of the administrative body, which have given cause to raise a person's trust, and where the actions of the administrative body later differ from the earlier binding activities.

In handling these categories, examples from English and European Union administrative legislation have been used. This was done due to the fact that the principle of legitimate expectations, which is a source for the ban on contradictive behaviour of the administrative body, is recognised in both English and European Union administrative legislation. Additionally the judicial practice of the European Union case law is mainly based on public aid issues, which each member states's agencies come across, including Estonia. Therefore it is appropriate to discuss judicial practice in the area on the ban on contradictive behaviour of the administrative body. Moreover, taking into consideration that Estonia also belongs to the

European Union legal sphere, such analysis adds to the Estonian legislation's development directions

Estonian legal literature has considered that possibilities of the declaration of illegal administrative acts invalid wider, compared to declaring the legal administrative acts invalid. This is due to the fact that the purposes of declaring the legal and illegal administrative acts invalid are different. In case of an illegal administrative act, the purpose is to provide the administrative body the chance to correct their mistakes, in case of the legal administrative act on the other hand, the purpose is to adjust to a legal or factual circumstances which have occurred since it was issued.

Regardless whether the administrative act is declared invalid retrospectively or prospectively, European Union administrative law has found that the same criteria should be applied. Firstly it should be analysed whether the administrative body has considered the reliance on trust by the person outside administration enough and secondly whether the administrative body has followed the criteria of reasonable time.

Judicial practice has in essence followed the criteria for the ban on contradictive behaviour of the administrative body. The first criteriae to be analysed is whether the person has trust, including whether there exist any grounds not to consider the existence of trust. After that it is analysed whether the different interests have been considered according to procedure and whether the proportionality principle has been followed.

Whereas the declaration of an administrative act invalid has been provisioned and regulated by the Administrative Procedure Act, in which cases the protection of trust eliminates the contradictive behaviour of the administrative body; the situation is more complicated in case of other actions by the administrative body which are not regulated by the Administrative Procedure Act. At the same time the form of administrative action does not determine whether a person may or may not base their legitimate explanation on it, rather it is important to determine whether the administrative body has issued a person outside administration a specific, detailed and unconditioned promise. Trust may arise from a letter, a fax, administrative practice – but also from administrative proceedings as a whole.

In both categories it is possible to analyse judicial practice with regard to the set criteria for the ban on contradictive behaviour of the administrative body. Namely the ban is

implementable, in case a person has trust from the actions of the administrative bodies which have created legal consequence, there exist no causes not to consider trust, there is no public interest or the interest is not significant; there are no encumbered persons or the interests are not significant, and unreasonable amount of time has passed from the initial administrative action.

In conclusion the hypotheses set were confirmed. The ban on contradictive behaviour of the administrative body exists in the Estonian public law as a separate principle and specific criteria exist for its implementation. Additionally, it is an administrative procedure principle, which extends not only to administrative acts as might be concluded from the provisions of the Administrative Procedure Act, rather it touches upon all activities by the administrative body, causing legal consequence.

Lühendid

AKI – Andmekaitse Inspeksioon
EK – Euroopa Kohus
ELT – Euroopa Liidu Teataja
ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping
EÜK – Euroopa Üldkohus
HkMS – Halduskohtumenetluse seadustik
HMS – Haldusmenetluse seadus
IKS – Isikuandmete kaitse seadus
JahiS – Jahiseadus
JäätS – Jäätmeseadus
KIK – Keskkonnainvesteeringute Keskus
KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
LKS – Looduskaitse seadus
MaaRS – Maareformi seadus
ORAS – Omandireformi aluste seadus
PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus
RKEK – Riigikohtu erikogu
RKHK – Riigikohtu halduskolleegium
RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium
RT – Riigi Teataja
TlnHK – Tallinna Halduskohus
TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus
TLPA – Tallinna Linnaplaneerimise Amet
VeeS – Veeseadus
vs – versus
VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz
ÜVVKS – Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus
ÕVVTK – õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise komisjon

Kasutatud materjalide loetelu

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Alexy, R. A theory of legal argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification. Oxford: Oxford University Press 2010.
3. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001.
5. Annus, T. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn: Juura 2006.
6. Baccelli, L. The Logical Foundation of Fundamental Rights and their Universality. – Res Publica 2011/17.
7. Barak-Erez, D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between Reliance and Expectation Interests. – European Public Law 2005/11.
8. Brown, L., N., Bell, J., S. French Administrative Law. 5th ed. Oxford: Clarendon Press 1998.
9. Bull, H., P. Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. Heidelberg: Müller Verlag 2000.
10. Chamlee-Wright, E., L., Storr, V., H. Expectations of Government's Response to Disaster. – Public Choice 2010/144.
11. Craig, P. EU Administrative Law. Academy of European Law, European University Institute. Oxford: Oxford University Press 2006.
12. Ernits, M. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011/24.
13. Forsyth, C. Legitimate Expectations Revisited. ALBA/BEG PAPER. – ALBA Summer Conference. 29.05.2011. – Arvutivõrgus: <http://www.adminlaw.org.uk/library/publications.php>.
14. Forsyth, C., Wade, W. Administrative Law. 7th. ed. Oxford: Clarendon Press 1995.
15. Gestel, R., Dijck, G. Better regulation through experimental legislation. – European Public Law 2011/17.
16. Halduskohtumenetluse seadustik. Eelnõu seisuga 18.11.2010 seletuskiri (755 SE III).
17. Halduskohtumenetluse seadustik. Eelnõu seisuga 16.12.2010 seletuskiri (902 SE III).
18. Hartley, T. C. The Foundations of European Union Law. 7th. ed. Oxford: Oxford University Press 2010.

19. Jõgi, P. Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias. Tallinn: Juura 1997.
20. Kanger, L. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf.
21. Knack, H. J. (koost). *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar*, 4. Aufl. Köln [etc.]: Heymanns 1994.
22. Laffranque, J. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng? – Riigikogu Toimetised 2001/3.
23. Lanza, E. The Right to Good Administration in the European Union. Roots, *rationes* and Enforcement in Antitrust Case-Law. – *Teoria del Diritto e dello Stato* 2008/1-2-3. Arvutivõrgus: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523.
24. Lõhmus, U. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs. – Riigikogu Toimetised 2000/1.
25. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
26. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
27. Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – *Juridica* 2011/I.
28. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
29. Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – *Juridica* 2011/I.
30. Nolte, G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. – *The Modern Law Review* 1994/57.
31. Orgad, L. The preamble in constitutional interpretation. – *International Journal of Constitutional Law* 2010/8.
32. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
33. Pilving, I. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – *Juridica* 1998/8.
34. Popelier, P. Legitimate expectations and the law-maker in the case law of the European Court of Human Rights. – *European Human Rights Law Review* 2006/1.
35. Rawls, J. Õiglus kui ausameelsus. – Jüri Lipping (koost ja toim). Kaasaegne poliitiline filosoofia. Valik esseid. Tartu: EYS Veljesto Kirjastus.
36. Reynolds, P. Legitimate Expecations and the Protection of Trust in Public Officials. – *Public Law* 2011, Apr.

37. Schonberg, S. Legitimate Expectations in Administrative Law. Oxford: Oxford University Press 2000, lk 128 (viidatud: Craig 2006, lk 633).
38. Schröder, M. Administrative Law in Germany. – Seerden, R., Stroink, F. (toim). Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A comparative analysis. Groningen: Intersentia 2002.
39. Statskontoret. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4. Arvutivõrgus: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.
40. Truuväli, E.-J. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

Kasutatud normatiivmaterjal

41. Ehitusseadus – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.12.2011, 1.
42. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 83, 30.03.2010, lk 389-403.
43. Euroopa Liidu toimimise leping – ELT C 83, 30.03.2010, lk 1-388.
44. Isikuandmete kaitse seadus – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 2.
45. Jahiseadus – RT I 2002, 41, 252 ... RT I, 29.12.2011, 1.
46. Jäätmeseadus – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 04.04.2012, 2.
47. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 29.12.2011, 1.
48. Looduskaitse seadus – RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 29.12.2011, 1.
49. Maareformi seadus – RT 1991, 34, 426 ... RT I 2001, 48, 265.
50. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses – RT I 2010, 2, 3 ... RT I, 02.11.2011, 1.
51. Maksukorralduse seadus – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 22.12.2011, 3.
52. Tsiviilkohtumenetluse seadustik – RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 28.12.2011, 1.
53. Veeseadus – RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 21.12.2011, 1.
54. Verwaltungsverfahrensgesetz – 23.01.2003. BGBl. I S. 102, 2827.
55. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus – RT I 1999, 25, 363 ... RT I 2009, 39, 262.

Kasutatud kohtupraktika

Euroopa Liidu kohtute ja Inglismaa kohtute lahendid

56. Council for Civil Service Unions v Minister for the Civil Service. House of Lords, 22.11.1984. (1985) A.C. 374.
57. Euroopa Kohtu otsus 12.07.1957, 7/56, *Dineke Algera vs. Euroopa Söe- ja Terasühenduse Ühisassamblee*.
58. Euroopa Kohtu otsus 22.03.1961, 42/59, *S.N.U.P.A.T. vs. ESTÜ Ülemamet*.
59. Euroopa Kohtu otsus 01.02.1978, 78/77, *Johann Lühns vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*.
60. Euroopa Kohtu otsus 9.03.1978, 54/77, *Herpels vs. komisjon*.
61. Euroopa Kohtu otsus 3.03.1982, 14/81, *Alpha Steel vs. komisjon*.
62. Euroopa Kohtu otsus 7.06.1983, 100/80, *Musique Diffusion française jt vs. komisjon*.
63. Euroopa Kohtu otsus 23.05.1985, 29/84, *komisjon vs. Saksamaa*.
64. Euroopa Kohtu otsus 26.02.1987, 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon*.
65. Euroopa Kohtu otsus 09.04.1987, 363/85, *komisjon vs. Itaalia*.
66. Euroopa Kohtu otsus 11.03.1987, 265/85, *Van den Bergh vs. komisjon*.
67. Euroopa Kohtu otsus 26.04.1988, 316/86, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Firma P. Krücken*.
68. Euroopa Kohtu otsus 14.02.1990, C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre jt vs. komisjon*.
69. Euroopa Kohtu otsus 20.09.1990, C-5/89, *komisjon vs. Saksamaa*.
70. Euroopa Kohtu otsus 30.05.1991, C-59/89, *komisjon vs. Saksamaa*.
71. Euroopa Kohtu otsus 20.06.1991, C-248/89, *Cargill vs. komisjon*.
72. Euroopa Kohtu otsus 20.06.1991, C-365/89, *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*.
73. Euroopa Kohtu otsus 19.09.1996, C-236/95, *komisjon vs. Kreeka*.
74. Euroopa Kohtu otsus 15.04.1997, C-22/94, *Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General*.
75. Euroopa Kohtu otsus 17.04.1997, C-90/95 P, *Henri de Compté vs. Euroopa Parlament*.
76. Euroopa Kohtu otsus 24.01.2002, C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop. Arl vs. komisjon*.

77. Euroopa Kohtu otsus 11.07.2002, C-62/00, *Marks & Spencer vs. Commissioners of Customs & Excise*.
78. Euroopa Kohtu otsus 26.09.2002, C-351/98, *Hispaania vs. komisjon*.
79. Euroopa Kohtu otsus 24.07.2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH vs. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.
80. Euroopa Kohtu otsus 2.10.2003, C-196/99 P, *Aristrain vs. komisjon*.
81. Euroopa Kohtu otsus 13.01.2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV vs. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*.
82. Euroopa Kohtu otsus 15.07.2004, C-37/02, *Di Lenardo Adriano Srl vs Ministero del Commercio con l'Estero*.
83. Euroopa Kohtu otsus 11.11.2004, C-183/02 P, *Demesa ja Territoria Histórico de Álava vs. komisjon*.
84. Euroopa Kohtu otsus 10.03.2005, C-342/03, *Hispaania Kuningriik vs. nõukogu*.
85. Euroopa Kohtu 28.04.2005, C-346/03, *Giuseppe Atzeni jt*, kohtujurist R.-J. Colomeri ettepanek.
86. Euroopa Kohtu otsus 28.06.2005, C-189/02 P, *Dansk Rørindustri A/S vs. komisjon*.
87. Euroopa Kohtu otsus 7.09.2006, C-310/04, *Hispaania vs. nõukogu*.
88. Euroopa Kohtu otsus 20.11.2008, C-38/07 P, *Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading BV vs. komisjon*.
89. Euroopa Kohtu otsus 4.06.2009, C-241/07, *JK Otsa Talu OÜ vs. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet*.
90. Euroopa Kohtu otsus 11.06.2009, C-300/07, *Hans & Christophorus Oymanns GbR vs. AOK Rheinland/Hamburg*.
91. Euroopa Kohtu otsus 22.12.2010, C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH vs. Landeshauptmann von Wien*.
92. Euroopa Kohtu 8.09.2011, C-282/10, *Maribel Dominguez*, kohtujurist V. Trstenjaki ettepanek.
93. Euroopa Kohtu 13.10.2011, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt*, kohtujurist J.Kokotti ettepanek.
94. Euroopa Kohtu otsus 8.12.2011, C-81/10 P, *France Télécom SA vs. komisjon*.
95. Euroopa ÜldKohtu otsus 19.03.1997, T-73/95, *Oliveira vs. komisjon*.
96. Euroopa ÜldKohtu otsus 22.10.1997, T-213/95, *SCK ja FNK vs. komisjon*.
97. Euroopa ÜldKohtu otsus 21.07.1998, T-66/96, *John Mellett vs Euroopa Ühenduste Kohus*.
98. Euroopa ÜldKohtu otsus 15.09.1998, T-180/96, *Mediocurso vs. komisjon*.

99. Euroopa ÜldKohtu otsus 17.12.1998, T-203/96, *Embassy Limousines & Services vs. Euroopa Parlament*.
100. Euroopa ÜldKohtu otsus 6.07.1999, T-203/97, *Forvass vs. komisjon*.
101. Euroopa ÜldKohtu otsus 16.09.1999, T-182/96, *Partex vs. komisjon*.
102. Euroopa ÜldKohtu otsus 18.01.2000, T-290/97, *Mehibas Dordtselaan BV vs. komisjon*.
103. Euroopa ÜldKohtu otsus 5.12.2000, T-197/99, *Gooch vs. komisjon*.
104. Euroopa ÜldKohtu otsus 7.11.2002, T-199/01, *G vs. komisjon*.
105. Euroopa ÜldKohtu otsus 20.11.2002, T-251/00, *Lagardère SCA and Canal+ SA vs. komisjon*.
106. Euroopa ÜldKohtu otsus 19.03.2003, T-273/01, *Innova Privat-Akademie vs. komisjon*.
107. Euroopa ÜldKohtu otsus 18.11.2004, T-176/01, *Ferriere Nord SpA vs. komisjon*.
108. Euroopa ÜldKohtu otsus 15.06.2005, T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna vs. komisjon*.
109. Euroopa ÜldKohtu otsus 30.06.2005, T-347/03, *Eugénio Branco Ld vs. komisjon*.
110. Euroopa ÜldKohtu otsus 12.09.2007, T-239/04, *Itaalia ja Brandt Italia vs. komisjon*.
111. Euroopa ÜldKohtu otsus 15.06.2010, T-177/07, *Mediaset SpA vs. komisjon*.
112. Euroopa ÜldKohtu otsus 16.06.2011, T-199/08, *Ziegler SA vs. komisjon*.
113. Euroopa ÜldKohtu määrus 28.02.2012, T-153/10, *Schneider España de Informática SA vs. komisjon*.
114. R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan. Court of Appeal (Civil Division), 16.07.1999. (2001) Q.B. 213.

Riigikohtu lahendid

115. Riigikohtu erikogu määrus 20.12.2001, 3-3-1-8-01 (Tartu Linnavolikogu erikaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas).
116. Riigikohtu erikogu otsus 20.12.2001, 3-3-1-15-01 (AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas).
117. Riigikohtu erikogu määrus 16.02.2010, 3-3-4-1-10 (Pädeva kohtu määramine).
118. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 8.05.1998, 3-3-1-18-98 (M. Virro esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine rahvastiku registris isikuandmete muutmise asjas).
119. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 16.06.2000, 3-3-1-29-00 koos kohtunik H. Salmanni eriarvamusega (Mati Kleini kassatsioonkaebuse läbivaatamine HkMS § 101 lg 2 kohaldamise asjas).

120. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 22.05.2000, 3-3-1-13-00 (Võru Maavalitsuse ÕVVTK komisjoni kassatsioonkaebuse läbivaatamine ORAS § 7 lg. 4 kohaldamise asjas).
121. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 7.12.2001, 3-3-1-51-01 (Avo Andreksoni kassatsioonkaebuse läbivaatamine omandireformi käigus avalduse esitamise asjas).
122. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 27.03.2002, 3-3-1-17-02 (Inge Kutsari kaebus Abja Vallavalitsuse tekitatud kahju 54 800 EVP krooni hüvitamiseks).
123. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 16.10.2002, 3-3-1-41-02 (Orest Kotsjuba kaebus Jõelähtme Vallavalitsuse 24.11.1997 korralduse nr 623 tühistamiseks).
124. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 11.11.2002, 3-3-1-59-02 (OÜ EKE Projekt kaebus Viljandi Maavalitsuse toimingu õigusvastaseks tunnistamiseks).
125. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 6.11.2002, 3-3-1-62-02 (Korteriühistu Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavolikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes).
126. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 7.05.2003, 3-3-1-31-03 (Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19.12.2000 määruse nr 452 peale).
127. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 20.10.2003, 3-3-1-64-03 (OÜ Ex Plenti kaebus Tallinna Politseiprefektuuri toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõudes).
128. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 14.01.2004, 3-3-1-82-03 (Aime Ploomi kaebus ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni 8.04.2002 otsuse nr 12375 punktide 3 ja 4 tühistamiseks).
129. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.03.2004, 3-3-1-6-04 (AS TopMed kaebus Tolliameti 3.12.2002 maksuotsuse nr 5.1/3302 tühistamiseks).
130. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.03.2004, 3-3-1-7-04 (Air Cargo Estonia AS kaebus Tallinna Tolliinspektuuri 18.06.2002 ettekirjutuse nr 5.1/1737 tühistamiseks).
131. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 06.05.2004, 3-3-1-19-04 (Ants Aasma kaebus Politseiameti toimingute vaidlustamiseks ja Valga Politseiprefektuurile ettekirjutuse tegemiseks).
132. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23.11.2009, 3-3-1-25-04 (Andrei Žoga kaebus Narva Linnavalitsuse 4.12.2002 korralduse nr 1167-k tühistamiseks).
133. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 18.11.2004, 3-3-1-33-04 (Siiri Miti (Mitt) jt kaebused haldusaktide õigusvastasuse kindlakstegemise ja õigusvastaste haldusaktidega tekitatud kahju väljamõistmise nõudes).

134. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 6.12.2004, 3-3-1-53-04 (Kodumajagrupi AS kaebus Tallinna Linnavalitsuse toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks).
135. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 4.11.2004, 3-3-1-55-04 (Oleg Gogini kaebus Andmekaitse Inspeksiooni 25. aprilli 2003. a vaideotsuse peale).
136. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23.03.2005, 3-3-1-86-04 (AS Helemir kaebus Rahandusministeeriumi toimingu õigusvastaseks tunnistamiseks ning Rahandusministeeriumilt Agrotarve AS kasuks hüvitise väljamõistmiseks).
137. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 6.06.2005, 3-3-1-20-05 (OÜ Regarde Grupp kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti 25.09.2002 maksuotsuse nr 4.1-01-1/24646 ja Maksuameti 29.11.2002 vaideotsuse nr 507 peale).
138. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29.05.2006, 3-3-1-23-06 (AS XXXXXX kaebus Tallinna Linnavalitsuse 18.06.2003 korralduse nr 1583-k tühistamiseks).
139. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 13.10.2005, 3-3-1-44-05 (Mare-Anne Mötsa (Möts) kaebus Otepää Vallavolikogu 22.04.2004 otsuse nr 1-4-16 tühistamiseks ning Otepää Vallavalitsuse kohustamiseks).
140. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 2.03.2006, 3-3-1-79-05 (V. T. kaebus Karula Rahvuspargi Administratsiooni keeldumise õigusvastaseks tunnistamiseks ja maaüksuse erastamiseks nõusoleku andmiseks kohustamiseks).
141. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29.03.2006, 3-3-1-81-05 (A. J. kaebus Valga Maavalitsuse toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks).
142. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 10.05.2006, 3-3-1-66-05 (OÜ XXXX XXXX kaebus Maksu- ja Tolliameti Tartu Tolliinspektuuri 23.08.2004 maksuotsuse nr 800 J 1 tühistamiseks OÜ XXXX XXXX suhtes).
143. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29.05.2006, 3-3-1-23-06 (AS XXXXXX kaebus Tallinna Linnavalitsuse 18.06.2003 korralduse nr 1583-k tühistamiseks).
144. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 12.10.2006, 3-3-1-48-06 (A.O. kaebus Viimsi Vallavalitsuse 24.10.2003 korralduse nr 740 ja 17.09.2004 korralduse nr 600 tühistamiseks).
145. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23.10.2006, 3-3-1-57-06 (AS XXX XXXXX XXXXXXXX kaebus Tallinna Tolliinspektuuri 11.08.2004 maksuotsusele).
146. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 27.11.2006, 3-3-1-59-06 (A. K. kaebus Lääne maavanema 18.06.2004 korralduse nr 271-M tühistamiseks).
147. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 16.11.2006, 3-3-1-78-06 (AS XXXXX kaebus Narva Linnavalitsuse 20.04.2005 korralduse nr 363k tühistamiseks ja haldusorgani kohustamiseks).

148. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 28.02.2007, 3-3-1-86-06 (Maidla Vallavalitsuse kaebused Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7.02.2005 vaideotsuse peale).
149. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 9.09.2009, 3-3-1-96-06 (JK Otsa Talu OÜ kaebus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektori 19.12.2005 käskkirja nr 1-3.13-4/74 p 133 tühistamise ja ettekirjutuse tegemise nõudes).
150. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 5.03.2007, 3-3-1-102-06 (Siiri Miti (Mitt) jt kaebused haldusaktide õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja õigusvastaste haldusaktidega tekitatud kahju väljamõistmiseks).
151. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 31.10.2007, 3-3-1-54-07 (Stanislav Issajevi kaebus Tartu Vangla administratsiooni toimingute peale kohtusse ja prokuratuuri helistamise mittelubamisel).
152. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 16.01.2008, 3-3-1-81-07 (FIE Tamara Komlova ja FIE Tatjana Volkova kaebused Eesti Haigekassa juhatuse 30.03.2005 otsuse nr 92 osaliseks tühistamiseks ja Eesti Haigekassa kohustamiseks).
153. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 13.02.2008, 3-3-1-95-07 (Romeo Kalda kaebus Tartu Vangla direktori 22.06.2007 käskkirja nr 1-3/65 tühistamiseks).
154. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 6.05.2008, 3-3-1-13-08 (Priit Raua (Raud) kaebus Tallinna Kesklinna Valitsuse 27.06.2006 kirjale ja Tallinna Kesklinna linnaosa eluasemekomisjoni 13.06.2006 otsuse tühistamiseks).
155. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 13.11.2008, 3-3-1-26-08 (Tiit Kirsipuu kaebus Kaitsejõudude Peastaabi toimingutele).
156. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 16.12.2008, 3-3-1-56-08 (OÜ Tera-Iter kaebus Saue Vallavalitsuse menetlustoimingule).
157. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 14.01.2009, 3-3-1-62-08 (Viljandi Tarbijate Ühistu kaebus Tarvastu Vallavolikogu 2.11.2006 otsuse nr 88 ja Tarvastu Vallavolikogu tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamiseks).
158. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 10.11.2009, 3-3-1-84-08 (Mihhail Gnidini (Gnidin) kaebus Tallinna Linnavolikogu 30.09.2004 otsuse nr 208 tühistamiseks).
159. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19.01.2009, 3-3-1-85-08 (Ken Aaviku kaebus Gustav Adolfi Gümnaasiumi otsuste õigusvastaseks tunnistamiseks ja tühistamiseks).
160. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29.04.2009, 3-3-1-92-08 (OÜ Brevini kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 8.06.2007 maksuotsuse nr 12-5/361 tühistamiseks).

161. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.04.2009, 3-3-1-6-09 (AS M. V. kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse maksuotsuste tühistamiseks ja tagasitäitmise kohustamiseks).
162. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 17.06.2009, 3-3-1-23-09 (Ülo Kriisa jt kaebused Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse maksuotsuste tühistamiseks).
163. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 25.06.2009, 3-3-1-39-09 (Katrin Savomägi jt kaebus Tallinna Linnavalitsuse 9.02.2005 korralduse nr 199-k tühistamiseks ning kahju hüvitamiseks).
164. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.10.2009, 3-3-1-57-09 (AS Pajker jt kaebused Vabariigi Valitsuse 18.05.2007 määruse nr 154 osaliseks tühistamiseks).
165. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 27.01.2010, 3-3-1-79-09 (Olga Skvortsova kaebus Harku Vallavolikogu 22.05.2008 otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamiseks ja haldusorgani kohustamiseks).
166. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19.05.2010, 3-3-1-26-10 (OÜ Agenor kaebus Rae Vallavolikogu 11.03.2008 otsuse tühistamiseks ja haldusorgani kohustamiseks).
167. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.11.2010, 3-3-1-57-10 (OÜ Naprosaks Trading kaebus Eesti Raudtee vastu).
168. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 30.11.2010, 3-3-1-63-10 (Keskkonnainspektsiooni protest Kõue Vallavalitsuse korralduste tühistamiseks).
169. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 19.01.2011, 3-3-1-85-10 (OÜ Baltic Wind Energy kaebus Vabariigi Valitsuse 18.05.2007 määruse nr 156 osaliseks tühistamiseks).
170. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 9.02.2011, 3-3-1-90-10 (OÜ Everwelle kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 12.01.2009 maksuotsuse nr 12-5/20 tühistamiseks).
171. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 21.09.2011, 3-3-1-5-11 (AS Raju kaebus keskkonnaministri viivitusele).
172. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 1.06.2011, 3-3-1-6-11 (OÜ Utileek kaebus Keskkonnainspektsiooni 26.08.2009 ettekirjutuse nr 01054609 peale).
173. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19.05.2011, 3-3-1-14-11 (Veemajanduse OÜ kaebus Puurmani Vallavolikogu 18.12.2009 otsuse nr 78 tühistamiseks).
174. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.06.2011, 3-3-1-19-11 (OÜ Männi Arendus kaebus Kiili Vallavolikogu 14.05.2009 otsuse nr 24 tühistamiseks).
175. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 26.09.2011, 3-3-1-42-11 (AS Technomar & Adrem kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse maksuotsuste tühistamiseks).

176. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 21.11.2011, 3-3-1-48-11 (MTÜ Pirita Selts kaebus Tallinna Linnavalitsuse 2.02.2011 korralduse nr 126-k tühistamiseks).
177. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 12.12.2011, 3-3-1-52-11 (AS Ragn-Sells kaebus Viimsi Vallavalitsuse 21.01.2011 korralduse nr 45 tühistamiseks).
178. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 1.02.2012, 3-3-1-60-11 (Tolmet Eesti OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse maksuotsuse tühistamiseks ja tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks).
179. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 24.11.2011, 3-3-1-74-11 (Ivar Kondratjevi kaebus Eesti Töötukassa 29.04.2010 otsuse nr 11025471 tühistamiseks).
180. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 4.11.1998, 3-4-1-7-98 (Harju Maakohtu taotluse, tunnistada Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 3 lg 3 ja § 26 lg 7 p 1, Keeleseaduse § 5 lg 1 ning Vabariigi Valitsuse 16.07.1996 määrus nr 188 "Riigikogus ja kohaliku omavalitsuse volikogus töötamiseks vajaliku eesti keele oskuse taseme kirjelduse kehtestamine" osaliselt kehtetuks, läbivaatamine).
181. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2.12.2004, 3-4-1-20-04 (Vabariigi Presidendi taotlus kontrollida Elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12¹ muutmise seaduse vastavust Põhiseadusele).
182. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 20.03.2006, 3-4-1-33-05 (Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 7 teise lause ja § 7 lõike 1 punkti 3 vastavust põhiseadusele).
183. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3-4-1-9-06 (Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavust).
184. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 30.09.2009, 3-4-1-9-09 (Koigi Vallavolikogu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks maapõueseaduse § 20 lõike 3 teine lause ja § 34 lõige 2)..
185. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 20.10.2009, 3-4-1-14-09 (Meresõiduohutuse seaduse § 95², kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 p 1 alap 13 (kuni 24.04.2004 kehtinud redaktsioonis), Vabariigi Valitsuse 7.01.1997 määruse nr 1 "Volituste andmine kaubandusliku meresõidu koodeksist tulenevate õigusaktide kehtestamiseks" p 13 osas, millega anti teede- ja sideministrile volitus kehtestada tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord, teede- ja sideministri 12.12.2001 määruse nr 113 "Tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord", meresõiduohutuse seaduse § 50¹ lõike 1, § 50², § 50⁴, § 50⁵, § 50⁶ ja § 50⁷ (25.04.2004 kuni 2.06.2005 kehtinud redaktsioonis)

osas, milles ei ole sätestatud tuleorni- ja jäämurdetasude piisavat ja tõhusat sissenõudmise regulatsiooni, põhiseadusele vastavuse kontroll).

186. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 22.11.2010, 3-4-1-6-10 (Õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2009 määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad” § 1).
187. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 17.10.2011, 3-2-1-89-11 (OÜ Uranos hagi Tallinna linna vastu).
188. Riigikohtu üldkogu otsus 31.05.2011, 3-3-1-85-10 (OÜ Baltic Wind Energy kaebus Vabariigi Valitsuse 18.05.2007 määruse nr 156 osaliseks tühistamiseks).
189. Riigikohtu üldkogu otsus 10.11.2011, 3-3-1-28-11 (Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse taotlus seada kohtulik hüpoteek ning mootorsõidukile käsutamise keelumärke).

Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

190. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 21.01.2009, 3-07-974 (Terki Tunise kaebus Tallinna Vangla kohustamiseks).
191. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 29.06.2007, 3-06-1950 (Harju maavanema protest Rae Vallavalitsuse 7.03.2006 korralduse nr 279 tühistamiseks).
192. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 7.05.2009, 3-08-1296 (Olga Skvortsova kaebus Harku Vallavolikogu 22.05.2008 otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamise ning vallavolikogu kohustamise nõudes).
193. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 22.10.2010, 3-09-1655 (AS Morrison Invest kaebus Viimsi Vallavolikogu 9.06.2009 otsuse nr 33 tühistamiseks).
194. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 28.03.2011, 3-10-509 (AS VSA Eesti kaebused Raasiku Vallavalitsuse 25.01.2010 korralduse nr 26 osaliseks tühistamiseks, Raasiku Vallavalitsuse ja AS Veolia Keskkonnateenused vahel sõlmitud jäätmeveo lepingu tühistamiseks, Raasiku Vallavalitsuse 15.04.2010 kirja nr 18-4/2180 tühistamiseks või õigusvastasuse tuvastamiseks).
195. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 16.09.2011, 3-10-2540 (I Y kaebus Tallinna Haridusameti 27.08.2010 käskkirja nr 1.-2/428 tühistamiseks).
196. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 21.04.2011, 3-11-306 (AS Ragn-Sells kaebus Viimsi Vallavalitsuse 21.01.2011 korralduse nr 45 tühistamiseks), (koopia autori valduses).

Tallinna Halduskohtu ja Tartu Halduskohtu lahendid

197. Tallinna Halduskohtu otsus 10.02.2009, 3-08-1411 (M. T. kaebus Tallinna linna poolt tekitatud 9 583 030 krooni suuruse kahju hüvitamise nõudes).
198. Tallinna Halduskohtu otsus 12.03.2010, 3-08-1976 (Ü. K. tühistamiskaebus Saare maavanema k2.09.2008 korraldusele nr 921 koos kohustamistaotlusega).
199. Tallinna Halduskohtu otsus 10.03.2010, 3-09-2477 (Uuesalu Lasteaed OÜ kaebus Rae Vallavalitsuse vastu 83 850 krooni tasumiseks).
200. Tallinna Halduskohtu otsus 16.02.2011, 3-10-401 (T.L. jt kaebus Tallinna Linnaplaneerimise Ameti poolt 20.01.2010 väljastatud ehitusloa nr 42030 ja kirjaliku nõusoleku nr 42031 tühistamiseks).
201. Tartu Halduskohtu otsus 5.03.2010, 3-09-3148 (Veemajanduse OÜ kaebus Puurmanni Vallavolikogu otsuse 18.12.2009 nr 78 peale).
202. Tallinna Halduskohtu otsus 24.11.2010, 3-10-991 (M.J. jt kaebus Põhja-Tallinna linnaosa eluasemekomisjoni kohustamiseks eraldada kaebuse esitajale munitsipaaleluruum).
203. Tallinna Halduskohtu otsus 4.01.2011, 3-10-1844 (AS EMT kaebus Andmekaitse Inspektsiooni 17.06.2010 ettekirjutus-hoiatuse tühistamiseks).
204. Tallinna Halduskohtu otsus 20.09.2011, 3-11-944 (OÜ Viis Veeringut kaebus kultuuriministri 9.03.2011 käskkirja nr 123 tühistamise nõudes).